

EL CONTROL DEL EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SOBRE EL SECTOR PARAESTATAL

SUMARIO: I. *El desarrollo del sector público de la producción.* II. *Delimitación y tipología de la administración paraestatal federal.* III. *El control global.* IV. *El control sectorial.*

I. *El desarrollo del sector público de la producción*

La intervención directa del Estado en el proceso de la producción no ha sido un fenómeno novedoso, sus más remotos antecedentes se remontan al antiguo Egipto, donde la explotación de las minas de cobre del Sinaí se encontraba encomendada directamente al Estado.¹ Es más, dentro del ámbito de los antecedentes históricos mexicanos encontramos varios ejemplos, ya que durante el periodo Colonial varias industrias, los “estancos”, eran objeto de explotación exclusiva por parte del Estado.² Los “estancos” fueron prohibidos por el artículo 28 de la Constitución de 1857, la segunda Constitución Federal, que profundamente inmersa en la perspectiva doctrinal del liberalismo decimonónico era incompatible con la monopolización de los ramos de la producción estancados durante la Colonia. Se exceptuó exclusivamente

¹ Hauriou, André, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, p. 45.

² Durante la Colonia, la Real Hacienda se reservó la explotación, procesamiento o distribución de varios productos, de entre los que se encuentran: la pólvora; salinas; cordobanes; nieve; lotería y trabajo; monopolio que se ejerció sobre todo el proceso de producción o alguna de sus fases. La producción de cobre fue estancada temporalmente, prohibiéndose su venta a particulares, pero sólo por un corto tiempo debido a que la escasez condujo a su liberación. Las salinas se consideraban propiedad real y su explotación se concesionaba a particulares. La fabricación de pólvora se prohibió a los particulares desde el año de 1571, pudiéndose llevar a cabo exclusivamente con permiso de los gobernadores o corregidores y con la intervención de los regidores de los lugares donde se labrara. La comercialización de cordobanes se estancó por un tiempo de 1608 hasta 1744. La nieve se estancó hasta el año de 1719. El tabaco fue estancado en el año de 1764 y sólo se autorizó su siembra en las villas de Córdoba, Orizaba, Huatusco y Songolica. Para mayor información véase: Maniau, Joaquín, *Compendio de la Historia de la Real Hacienda de Nueva España*, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Industria y Comercio, México, 1914.

a la acuñación de moneda y a los correos. En la Constitución actual subsiste la prohibición para el establecimiento de estancos, salvo los ramos que la misma prevé en el artículo 28.

En México, la introducción de las empresas públicas se produjo en forma asistemática y conforme lo dictaban las necesidades de la política económica del Presidente en turno. En algunos casos, se hizo alarde de técnica jurídica y pocos escrúpulos constitucionales, como en el caso del Banco de México, en cuya creación desempeñó un papel protagónico el ilustre jurista Gómez Morín. Durante los debates del Constituyente de Querétaro, la Constitución de 1917 se adicionó en sus artículos 28 y 73, Frac. X y, posteriormente, en agosto de 1925, se emitió una Ley Orgánica del Banco de México, por el entonces socorrido procedimiento de conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo, contra el texto expreso de la Constitución, pero con la aprobación de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.³

La Compañía de Ferrocarriles Nacionales de México, creada en el año de 1908 constituía la principal empresa del gobierno mexicano post-revolucionario y recibió una especial atención del Estado, como lo prueban las sucesivas rehabilitaciones y cuantiosas inversiones que le fueron destinadas desde el Maximato.⁴ Sin embargo, no fue sino hasta el año de 1937 en que se ordenó su expropiación, por causa de utilidad pública. La expropiación de las acciones que todavía se encontraban en manos de particulares (el gobierno poseía en ese momento el 51% de las acciones), se llevó a cabo a través del Decreto de 23 de junio de 1937. El 18 de marzo de 1938 se expropiaron los bienes de las 17 compañías petroleras extranjeras y el 8 de junio del mismo año se expidió el Decreto que creó el organismo público Petróleos Mexicanos. Sin embargo, la Constitución fue reformada hasta el 6 de enero de 1960, cuando se modificó el artículo 27, reservándose al Estado la explotación de gases e hidrocarburos.

Hasta 1940, las inversiones públicas se limitaban primordialmente a los renglones de infraestructura y finanzas. La ingerencia directa del Estado en el ámbito industrial y agropecuario se produjo, en forma incipiente, durante el sexenio del Presidente Cárdenas, en que se crearon 29 entidades

³ Sobre los antecedentes del Banco de México, véase Carrillo Flores, Antonio, "Acontecimientos sobresalientes en la gestación y evolución del Banco de México". *Cincuenta años de la Banca Central*, Banco de México, S. A., Fondo de Cultura Económica, México, 1976, pp. 27 a 33. A pesar de la gran minuciosidad con que trata el tema antes mencionado —llegando incluso a recoger el dato de que fue Rafael Nieto, Subsecretario de Hacienda y Crédito Público, quien propuso la reforma constitucional que no contempló el "Proyecto del Primer Jefe", Venustiano Carranza— Carrillo Flores no le da crédito a Gómez Morín. Por lo que en tal sentido deberá consultarse a Krauze, Enrique, *Historia de la Revolución Mexicana*, tomo 10, El Colegio de México, México, 1977, páginas 37 y ss.

⁴ Krauze, *op. cit.*, pp. 82 a 97.

paraestatales, en comparación con las 18 que se habían establecido desde 1917. Sin embargo, la intervención decidida del Estado en empresas diversas a las de infraestructura y finanzas sólo se produjo masivamente a partir de 1940, cuando se acentuó el viraje que se había iniciado en 1934, con el abandono del proyecto predominantemente agrícola de los regímenes de Obregón, Calles y los Presidentes del Maximato. En el periodo de 1940 a 1960, comparable cronológicamente con el de 1917 a 1940, se crearon casi cuatro veces más entidades paraestatales que en el periodo inmediato anterior.⁵

A partir de 1940, alrededor de un 30% de la inversión pública se canalizó al sector industrial. En 1942, Nacional Financiera, S. A. (NAFINSA) adquirió un interés minoritario en la empresa Altos Hornos de México, S. A. Durante el sexenio del Presidente Miguel Alemán continuó la inversión pública en el sector industrial, pero esta vez su financiamiento comenzó a gravitar más sobre el ahorro interno, que era captado por el sistema bancario privado, y el ahorro externo, que era captado fundamentalmente por medio del Export-Import Bank. Tanto los fondos provenientes del crédito interno como del externo, eran canalizados a las empresas públicas, a través de la banca estatal y principalmente por medio de NAFINSA.⁶

La necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento, diferentes de las del propio Estado, pudiera encontrarse en la magnitud de la inversión y en la disminución del crédito; esto último se produjo como efecto de la salida de los capitales que se refugiaron en México durante la Segunda Guerra Mundial, así como por la disminución de la demanda de productos mexicanos de exportación, en la posguerra. El volumen de las inversiones y las restricciones del crédito pudieron haber hecho sentir la necesidad de una regulación de control de las empresas públicas, misma que fue emitida por el Congreso bajo el nombre de "Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal" (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1947), con la que terminó la que se ha denominado "la primera etapa en la regulación del sector paraestatal" y que se caracterizó por el establecimiento coyuntural y asistemático de las empresas públicas. La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 marca el inicio de la segunda etapa, que se prolonga hasta la primera mitad de la década de los sesentas, en que se ensaya el primer sistema de control unitario de las entidades paraestatales, a través de un aparato nacional.⁷

⁵ Carrillo, Alejandro (Coordinador), *Las Empresas Públicas en México*, INAP, México, 1976, p. 16.

⁶ Vernon, Raymond, *The Dilemma of Mexico's Development*, Harvard University Press, 1971, pp. 96 y 103.

⁷ Carrillo, Alejandro, "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", *Empresas Públicas*, Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la

La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947 facultó al Congreso y al Ejecutivo para crear organismos descentralizados, caracterizándolos por dos elementos: sus recursos y, su objeto y funciones. Conforme al primero, consideró como organismos descentralizados a aquellos cuyos recursos hubieran sido suministrados, total o parcialmente, por el Gobierno Federal, a través de: participación en la constitución de capital, aportación de bienes, otorgamiento de concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico. Por lo que concernía a su objeto y funciones, enunciaba tres criterios para su caracterización: *a*) una atribución técnica especializada para la prestación de un servicio público o social; *b*) la explotación de los recursos naturales, sin aclarar si se trataba de aquéllos reservados al Estado; y *c*) la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

En lo referente a las empresas de participación estatal, la caracterización se basó en los siguientes elementos: *a*) facultades de nombramiento a favor del Gobierno Federal; *b*) control del 50% o más del capital o acciones; *c*) la existencia de acciones de serie especial, que sólo pueden ser suscritas por el Gobierno Federal; *d*) que por una disposición general hubieran disfrutado de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con organismos descentralizados o empresas de participación estatal. También los fideicomisos otorgados por el Gobierno Federal fueron regulados (Artículo 10), ya fuera que los constituyera directamente el antes mencionado o a través de una institución nacional de crédito, correspondiendo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su supervisión. La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control y vigilancia de las entidades paraestatales y a tales efectos se creó, por Decreto, la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría antes mencionada.

Los poderes que se otorgaron para el control de los entes paraestatales, fueron muy amplios y podían incluir los de: nombramiento, en caso de que así se estipulara en los instrumentos que los crearan; legales; administrativos y financieros, *ex-ante* y *ex-post*; de inspección; y de iniciación de los procedimientos de responsabilización de los funcionarios. Además, a la Secretaría de Hacienda se le confirieron algunas facultades que implicaban una incipiente planificación, tales como la reforma de los presupuestos y programas anuales de operación e inversiones; y la promoción de innovaciones en la

República, México, p. 25. Ahí mismo se señala a Fernando Solana como el autor de la división en tres periodos de la evolución del control de las empresas públicas, remitiéndose a: Fernando Solana, "Los Marcos de la Reforma de la Administración", *Revista de Administración Pública*, No. 22, México, 1971, pp. 41-48.

organización y funcionamiento de las entidades paraestatales. Incluso, en los casos en que concurriera otra dependencia del Ejecutivo en el control, correspondería a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, previa consulta a las otras, proponer al Ejecutivo Federal un plan general de operaciones (Artículo 8). La Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa tenía intervención en materia de celebración de contratos y adquisición o venta de bienes, por parte de las entidades paraestatales (Artículo 11).

La Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal asignó al sector paraestatal un rol complementario dentro de las actividades económicas, como se desprende del artículo 12, que dispuso la liquidación de las empresas de participación estatal, en dos supuestos: que no realizaran funciones de utilidad pública o compitieran con empresas privadas que llenasen debidamente su cometido.

El órgano que el Gobierno Federal creó para controlar al sector paraestatal, la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, fue disuelto en 1949, por no poder cumplir con sus funciones. En el propio decreto de disolución se dispuso que sería a la Comisión Nacional Bancaria, a quien competería la vigilancia de las instituciones nacionales de crédito, y a la Comisión Nacional de Seguros, hacer lo propio con relación con las instituciones de seguros. El resto de las áreas debía contar con comisiones similares, pero ante la omisión de su creación, fueron encomendadas paulatinamente a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y a su sucesora, la Secretaría del Patrimonio Nacional.⁸

Después de un intento frustráneo de crear un Comité de Inversiones dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que fracasó, principalmente porque rebasaba el ámbito de funciones de la propia Secretaría, se creó en 1954, por Acuerdo Presidencial, un órgano similar, pero esta vez dependiente de la Presidencia de la República: la Comisión de Inversiones. El éxito de la nueva dependencia, a la que correspondía el control y la planeación de la inversión pública, fue tal que se decidió transformarla en Secretaría de Estado. La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 llevó al cabo el proyecto antes mencionado, estableciendo la Secretaría de la Presidencia, a la que correspondería elaborar el Plan General del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, así como la coordinación y vigilancia de los programas de inversión pública y de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. La misma Ley transformó a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la Secretaría del Patrimonio Nacional y le otorgó las funciones de "controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos

⁸ *Idem.*, p. 26.

descentralizados, instituciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes, así como instituciones en el Gobierno Federal que posean acciones o intereses patrimoniales, y que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otras secretarías y departamentos de Estado”.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado delineó el control triangular del sector estatal por parte de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, lo que en su época constituyó un avance, pero que con el tiempo se transformó en un sistema duplicatorio de controles y de farragosa operación.

Durante el sexenio del presidente Ruiz Cortines (1952-1958) se incrementó la inversión pública en el sector industrial, que pasó a ocupar definitivamente el segundo lugar —en importancia— mismo que había ganado durante el sexenio del presidente Alemán Valdez, detrás del sector de comunicaciones y transportes.⁹ En el sexenio del presidente López Mateos (1958-1964), la inversión pública en el sector industrial pasó a ocupar el primer lugar, a partir de 1961, en que relegó a la inversión en comunicaciones y transportes a un segundo término. Sin embargo la inversión en ferrocarriles, electricidad y petróleo continuó, aunada a una creciente inversión en gastos de beneficio social, que provenía de las necesidades que demandaba una población en aumento y, principalmente, a raíz de la ampliación del sistema nacional de educación. La inversión en gasto de beneficio social se incrementó al grado que llegó a ocupar el primer lugar en 1964, con 31% de la inversión pública total. A la creciente inversión no correspondió un incremento proporcional en los ingresos provenientes de la tributación o el ahorro interno, por lo que hubo que acudir al crédito externo y a la restricción y racionalización del gasto público, que fue demandada por el entonces secretario de Hacienda, licenciado Antonio Ortiz Mena.¹⁰

El control del gasto se instrumentó a través de diversas medidas: la creación del Comité de Importaciones del Sector Público (1959) y la Comisión Intersecretarial para la Planeación Económica y Social (1962), que elaboró el Plan de Acción Inmediata para el trienio 1962-1964. También durante el gobierno del presidente López Mateos concluyó la nacionalización de la industria eléctrica, a través de la adquisición, por parte del Gobierno Federal, de las empresas extranjeras más importantes: Mexican Light Power Co. y American Foreign Power Co. A pesar de que tal adquisición data del año de 1960, sólo fue hasta el 4 de febrero de 1975 que se adicionó a la Constitución con un séptimo párrafo a su artículo 27 y otro a la fracción X de su artículo 73, reservándose al Gobierno Federal la generación de energía eléctrica. Fue, asimismo, durante el sexenio de López Mateos, cuando la

⁹ *Cfr.*, Secretaría de la Presidencia, México, *Inversión Pública Federal, 1925-63.*

¹⁰ Vernon, *op. cit.*, pp. 118 a 122.

Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) adquirió sus características actuales e intensificó su intervención en la comercialización, distribución, venta y regulación de algunos productos de primera necesidad, como el maíz, trigo, frijol, arroz, etcétera, constituyéndose en un organismo regulador del mercado de los productos en cuestión (Diario Oficial de 25 de mayo de 1961).

En el periodo que comprende desde la promulgación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado hasta la de la Ley para el Control de Entes Paraestatales de 1966, el documento más relevante, con relación al área objeto de estudio, quizá sea el "Proyecto Brena Torres", presentado a consideración del Senado por el entonces senador licenciado Rodolfo Brena T., el 20 de diciembre de 1961. La gestación de este proyecto siguió un desarrollo singular. Fue el producto de una comisión —integrada por el propio senador y un economista notable de la época, Gilberto Loyo; el director de estudios económicos de la Secretaría del Patrimonio Nacional, Alejandro Cervantes y un pasante de economía, que en virtud de sus conocimientos hacía de intérprete del grupo—, que se entregó a la tarea de recolectar información en Italia, donde permaneció por algún tiempo, aunando a su investigación las experiencias que le confiaron algunos funcionarios del sector paraestatal de ese país. Desde su planteamiento, el proyecto tuvo defectos, ya que sólo se tomó en cuenta el modelo de un solo país y por asidua y sistemática que hubiera sido la búsqueda, poco se podía hacer en un país del que se desconocía su idioma. No obstante, el proyecto fue importante en razón de que introdujo algunos elementos que después serían incorporados al sistema nacional. En primer término, el sistema italiano de control por *holdings* financieros que se utilizaría como modelo para las empresas controladas por instituciones nacionales de crédito; el ejercicio unificado de los derechos inherentes a la titularidad de la mayoría de las acciones, así se encontrarán en posesión de distintas dependencias u organismos estatales; la creación de un registro de los organismos descentralizados y de empresas de participación estatal mayoritaria; así como la descripción de objetivos de los fideicomisos y la introducción de un control sectorial mediante la inclusión de un representante de la secretaría o departamento de Estado que tuviera competencia en la materia objeto del fideicomiso. La importancia del proyecto Brena Torres ha sido percibida por otros juristas como Nava Negrete y Miguel de la Madrid. Incluso este último promovió su publicación en la Revista de la Facultad de Derecho, dedicándole una nota introductoria.¹¹

La experiencia adquirida por el Gobierno Federal en el manejo y control de la inversión pública y la necesidad de prevenir las crisis políticas que habían generado la devaluación de 1948 y, principalmente, la de 1954,

¹¹ *El Foro*, No. 37, abril-junio, 1962, México.

indujeron al Gobierno Federal a la creación de criterios y sistemas para programar, coordinar y controlar el gasto público. Durante el sexenio de Díaz Ordaz (1964-1970), la inversión pública en la industria continuó ocupando el primer lugar y la de comunicaciones y transportes el segundo, con excepción de los últimos años, en que la inversión en beneficio social ocupó el segundo lugar. No obstante, la administración de Díaz Ordaz fue muy efectiva en cuanto al control del sector paraestatal, como lo demuestra el hecho de que haya sido el sexenio en que el mayor porcentaje del financiamiento de la inversión pública federal provino del ingreso de recursos propios, entre el 32.3% y el 42.9%, lo que significó un promedio de 35.5%.¹²

Dentro de la atmósfera de control y eficiencia que venía a equilibrar la de gastos elevados del sexenio anterior, pero aprovechando la experiencia que este último le heredara en materia de programación y control del gasto público, se generó la tercera etapa en la regulación del sector paraestatal, con la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966, el Programa de Desarrollo Económico y Social para 1966-70 y la Comisión de Administración Pública.

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966, incorporó las experiencias recogidas en ordenamientos diversos y fue precedida por varios proyectos que no pudieron convencer al Congreso, salvo uno, que fue aprobado por éste, pero que no lo fue por el Ejecutivo.¹³ En términos generales, la Ley consagra la distribución de competencia triangular que se había otorgado a las secretarías de Hacienda, Patrimonio y de la Presidencia, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Los controles de tipo legal, financiero, de nombramiento e inspección que correspondían a la Secretaría de Hacienda se transfirieron a la Secretaría del Patrimonio Nacional, reservándose a la Secretaría de Hacienda, entre otras, las facultades de autorizar los créditos que requiriesen los organismos y empresas del sector paraestatal, así como las de autorizar la expedición de las órdenes de pago que se requirieran para el ejercicio de los presupuestos de aquellos entes sujetos a control por la Cámara de Diputados.

Otras de las disposiciones para el control de entidades paraestatales, que hasta el momento se encontraban dispersas y que la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1966, incorporó, se refieren al control presupuestal, de aproximadamente 20 entes paraestatales, por parte de la

¹² Cfr., Secretaría de la Presidencia, *Inversión Pública Federal, 1965-70*.

¹³ Nava Negrete, Alfonso, "Empresa Pública y Sociedad Anónima de Estado", *Revista de la Facultad de Derecho*, tomo XV, No. 57, enero a mayo, 1965, México, pp. 187 y 188.

Cámara de Diputados y al depósito de sus fondos en la Tesorería de la Federación. En efecto, de la Ley de Ingresos de la Federación (Artículo 5º) y de la Ley del Presupuesto de Egresos de la Federación (Artículos 6 y 8), para el ejercicio fiscal de 1965, se tomó la modalidad de concentrar los ingresos de 20 de los entes paraestatales en la Tesorería de la Federación, para consignarse en el Artículo 6 de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966. De la misma manera, se incluyó dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación a los presupuestos del mismo grupo de 20 paraestatales. La razón de tal medida fue de índole práctica, ya que en el año de 1964 las 20 paraestatales, después sujetas a control, realizaron gastos e inversiones superiores a sus posibilidades.¹⁴

La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966 incluyó algunas otras novedades: la creación del Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la obligación de organismos y empresas paraestatales de publicar cada año su estado financiero, en el "Diario Oficial de la Federación"; un más detallado y completo control sobre los bienes de los multicitados organismos y empresas, disponiéndose medidas para autorizar y controlar la enajenación de bienes muebles e inmuebles; y, finalmente, ordenó la formulación y actualización de inventarios.

Por último, dos disposiciones nuevas que merecen una especial mención. La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966 excluyó del control de la misma y, por lo tanto, del de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a las empresas en que las instituciones nacionales de crédito hubieran suscrito la mayoría de su capital social, directamente o a través de otras empresas en cuyo capital tuvieran participación mayoritaria tales instituciones, a menos que se tratara de aquéllas que se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las dos medidas resultan una consecuencia lógica de la distribución de funciones de supervisión y control que se realizó entre las secretarías de Hacienda y del Patrimonio, con fundamento en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Sin embargo, en el caso de las empresas controladas por las instituciones de crédito es pertinente hacer otro comentario más. El control de las empresas de participación aludidas quedó en manos de las instituciones de crédito que suscribían su capital, lo que significó la aproximación del sistema mexicano al italiano,

¹⁴ Rico Ramírez, Miguel, "El Presupuesto Federal y las Empresas Públicas", *Empresas Públicas*, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1978, p. 97.

donde el control sobre empresas de participación estatal se ejerce a través de *holdings* financieros como IRI, que controla la mayoría de las acciones de 150 grandes empresas y un gran número de otras de menor importancia y que en conjunto empleaban a más de 400 000 personas, o ENI, que controla al grupo de empresas relacionadas con la producción y distribución de gas, carbón, hidrocarburos y, recientemente, algunos productos químicos y energía nuclear. En México NAFINSA y SOMEX (Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S. A.), desempeñaron un rol similar, pero sin la distribución tan precisa por actividad que es dable observar en el caso de IRI y ENI.¹⁵

El sexenio del presidente Echeverría Álvarez comenzó, por lo que al sector paraestatal se refiere, con la emisión de una nueva Ley de Control —similar a la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966— publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1970. En realidad, la Ley de 1970 sólo reformaba algunos artículos y adicionaba dos capítulos, de 2 y 3 artículos, respectivamente. Las novedades más relevantes de la nueva Ley se comentarán brevemente en seguida. La Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 volvió a incluir a los fideicomisos, así como a las empresas de participación estatal mayoritaria que eran controladas por instituciones nacionales de crédito, que actuaban como entidades intermedias o *holdings*. La Ley no sólo volvió a incluir los fideicomisos, sino que además les consagró un capítulo de dos artículos. El primero de los artículos sólo faculta a la Secretaría de Hacienda para constituir fideicomisos, como el fideicomitente único del Gobierno Federal. No obstante, somete a los fideicomisos al control y la vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional, a través de un comisario que ésta designe, cuando se trate de fideicomisos que tengan por objeto la inversión, el manejo o la administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado. En realidad, los fideicomisos que tengan por objeto la prestación de servicio o la producción de bienes para el mercado, deberían organizarse como organismos descentralizados o empresas de participación estatal, ya que resulta irregular la prestación de un servicio o la producción de bienes para el mercado, a través de tal figura. El fideicomiso constituye una figura controvertida, cuya naturaleza y características no han sido claramente definidas ni por el propio ordenamiento que lo regula: Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Es más, tampoco la jurisprudencia y la

¹⁵ Treves, Giuseppino, "Public and Private Enterprise in Italy", *Public and Private Enterprise in Mixed Economies*, W. Friedmann Editor, Columbia University Press, 1974, pp. 54 y 55.

doctrina han aclarado todas las dudas y confusiones. La incertidumbre que prevalece no sería tan inconveniente, si no fuera por el hecho de que se ha prestado al uso abusivo de la figura del fideicomiso.¹⁶

Otra de las novedades que incluye la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 es el capítulo de Empresas de Participación Minoritaria, donde incluye a todas aquéllas en que el Estado o cualquier otra dependencia estatal controle de un 25% a un 50% del capital o las acciones. La Ley dispuso (Artículo 28) que la Secretaría del Patrimonio estará facultada para nombrar un comisario en las empresas de participación estatal minoritaria. La disposición relativa no constituye una novedad, más que por lo que concierne a que el nombramiento del comisario sea facultad de la Secretaría del Patrimonio, ya que el derecho de nombrar comisario le asiste a los accionistas minoritarios, en los términos de los artículos 166 y 170 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

Finalmente, la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970, obliga a fideicomisos y empresas de participación estatal minoritaria a inscribirse en el registro que la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1966, creó para organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Antes de abandonar el análisis de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970, me referiré a la adición de que fueron objeto los artículos que regulaban el control sobre los bienes de los entes paraestatales. Las adiciones referidas prescribieron como obligatorio el visto bueno de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, a los avalúos que sirvieran como base para la adquisición o venta de bienes inmuebles, para el servicio de los entes paraestatales. Asimismo, dio intervención a la Comisión mencionada para dictaminar sobre los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, que pretendieran suscribir los entes paraestatales, sujetando a los contratos a registro y revisión periódica. Dispuso también la propia Ley que las bajas de bienes fueran solicitadas a la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que además se los debían entregar los entes paraestatales. Por último, dispuso también que las enajenaciones de los bienes muebles, que afectaran a los organismos y empresas debían ser previamente acordados por la Secretaría del Patrimonio Nacional. La última disposición citada no limita la autori-

¹⁶ Sobre la confusión e inexactitudes que contempla la legislación, la jurisprudencia y la doctrina, véase: Batiza, Rodolfo, *El Fideicomiso*, Porrúa, México, 1976, pp. 121 a 140 y p. 157. Bojalil, Julián, *El Fideicomiso*, Porrúa, 1962, pp. 58 a 64.

zación a ninguna cota mínima, de índole cuantitativa o cualitativa, lo que implica que prácticamente se controlaría hasta la venta de bienes muebles de ínfima importancia.

El control que prescribía la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 era excesivo y por lo mismo poco efectivo. De hecho era contrario al régimen de autonomía que debe caracterizar al sector paraestatal y, por ello, su mera existencia implicaba la revocación del régimen de descentralización. Cabría entonces preguntarse qué objeto tuvo la creación de tales entes, que ciertamente la Constitución no preveía, si al final de cuentas se les iba a conculcar, con una legislación farragosa e inoperante, la razón misma de su existencia. En realidad, la regulación de control se convirtió en una regulación de co-administración o en una especie de régimen de desconcentración. La centralización que se operó fue inconveniente e innecesaria, pero el poder omnímodo de la burocracia federal no tiene otro límite que el de su propia incompetencia y sería esta última la que hiciese evidente la imposibilidad de que una sola Secretaría controlara a todo el vasto sector que abarcaban los entes paraestatales. En realidad el pretendido "triángulo de la eficiencia" se deformó por el efecto de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970, que vino a distorsionarlo para convertirlo de un equilátero en un isósceles —en los términos de la misma imagen geométrica que alguna vez se manejó—, donde la Secretaría del Patrimonio debería ocupar el ángulo más agudo y prominente, dejando a las secretarías de Hacienda y de la Presidencia los otros dos.

La mal dirigida y farragosa regulación fue sometida a la rigurosísima prueba de un sexenio particularmente difícil, en que las condiciones económicas internas desfavorables —espontáneas o inducidas— se sumaron a fenómenos externos también negativos. Debido a la recesión económica y a la retracción premeditada de la inversión privada, la que se generó como una reacción del sector privado a la política del presidente Echeverría, la inversión pública tuvo que ser aumentada en forma considerable, para evitar los efectos de la recesión y la retracción de la inversión privada, así como para romper los cuellos de botella que ofrecía la infraestructura económica, producto de la austeridad de la política tradicional del "desarrollo estabilizador". Durante el periodo 1970-1976 la inversión pública tuvo una tasa de crecimiento del 23%, mayor a la de la economía total.¹⁷ Sin embargo, la falta de capacidad de ahorro del Estado, derivada de los defectos crónicos del

¹⁷ Villarreal René y Villarreal R. de Norma, *La empresa pública. Opciones de política económica en México después de la devaluación*, Editorial Tecnos, S.A., 1977, p. 85.

sistema impositivo, de la política de transferencia de recursos al sector privado en forma de tarifas artificialmente bajas, y de la disminución del porcentaje de recursos propios de la inversión pública federal, que se agudizó durante el sexenio del presidente Echeverría (bajando a un promedio de 25.98%, en comparación con el del sexenio anterior de 35.35%) determinó la necesidad de recurrir al financiamiento externo.¹⁸ Como resultado de lo anterior, la participación de recursos para las empresas públicas, provenientes del sector público (impuesto y ahorros), bajó de un 53.7%, en la década de los cincuentas, a 25%, en la de los setentas; mientras que la participación del crédito externo e interno aumentó de 15% y 9%, durante los cincuentas, a 21% y 25%, durante los setentas.¹⁹ El peor año fue 1974, en que el porcentaje del financiamiento de la inversión pública federal, a través de la deuda externa, aumentó a 25.7%, después de haberse mantenido en un 15.8% durante 1972 y 1973.²⁰ También aumentó la participación del sector paraestatal en el desequilibrio de la balanza comercial, elevándose su participación en el déficit de 33.9% en 1970 a 41.1% en 1975.²¹ Ordinariamente se suele acudir al expediente de explicar los datos desfavorables al sector público, con el socorrido argumento de que, por dedicarse a producir servicios y bienes de interés social, no percibe los ingresos que debiera y, aunque esto es cierto, no puede alegarse con una pretensión de excusa total. En efecto, el patrón de inversión pública en el sexenio de Echeverría no fue muy diferente al de Díaz Ordaz: también la inversión en el sector industrial ocupó el primer lugar, seguida, en los tres primeros años, por la que se efectuó en actividades de beneficio social. En la segunda mitad del sexenio de Echeverría la inversión en comunicaciones y transportes desplazó a la de beneficio social, que es en realidad la improductiva, desde un punto de vista estrictamente económico. En fin, la única política de inversión pública federal que varió de Díaz Ordaz a Echeverría fue la de incrementar el porcentaje que se dedicaba a actividades agropecuarias, que se colocó casi al nivel de la inversión en beneficio social, que ocupó el tercer lugar, como ya hemos visto.²²

La regulación de control de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970 fue excesiva y poco efectiva, como se desprende de los datos que a manera de indicadores se han consignado. Por otra parte, la regulación era innecesariamente compleja, si se le compara con la de otros países capitalistas de economía mixta que, como México, siguen un

¹⁸ *Cfr.*, Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal, 1971-1976.

¹⁹ Villarreal, *op. cit.*, p. 101.

²⁰ *Cfr.*, Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal, 1971-1976.

²¹ Villarreal, *op. cit.*, p. 100.

²² *Cfr.*, Secretaría de la Presidencia, Inversión Pública Federal, 1971-1976.

sistema parecido. Es más, el sector paraestatal mexicano era menos significativo en la economía nacional que incluso el de otros países capitalistas, por ejemplo, en 1972 la participación del sector paraestatal mexicano en el PIB fue de 9.4%, mientras que la de otros países fue como sigue: Estados Unidos 15%, Francia 17%, Reino Unido 25%, Japón 20% y Suiza 11%. La comparación con países socialistas sería todavía más desventajosa, por ejemplo, la participación del sector paraestatal en los PIB de algunos países es como sigue: la República Democrática Alemana 71%, Yugoslavia 30% y URSS 59%. En síntesis, la significación del sector paraestatal mexicano es comparativamente menor que la de otros países capitalistas de economía mixta, cuyos sistemas de regulación son considerablemente más sencillos y efectivos.²³

En realidad, el sistema normativo del sector paraestatal mexicano daba la impresión de ser el resultado de sobreponer sucesivos sistemas que habían fallado en forma total o parcial, también se manifestaba una voluntad de poner en práctica ideas preconcebidas, producto de experiencias burocráticas del sector centralizado y, sobre todo, se hacía evidente el afán continuo y renovado de ejercer una autoridad omnímoda y centralizadora, que recelaba de todo lo que pareciera autonomía, delegación de responsabilidades e independencia de criterio. Parecía que se tratase de aplicar al sector paraestatal, por imitación extralógica, el bagaje de controles propios de la administración descentrada.

Los criterios apriorísticos y burocráticos con que se diseñaron los sistemas de control anteriores, desconocieron los problemas y la naturaleza de las funciones que realizan o deben realizar los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, tanto por lo que hace a la eficiencia y eficacia de su funcionamiento interno, como por lo que respecta a su función externa, como valioso instrumento de política económica. Vale decir que el legislador y los asesores que generaron los sistemas de control, en su afán de controlar a las entidades paraestatales hasta en el más ínfimo detalle, por mirar al árbol perdieron de vista al bosque. El diagnóstico económico de la disfuncionalidad del sector paraestatal, en parte debida a su sistema de control, ha sido brillantemente resumido por el economista René Villareal, por lo que me reduciré a exponer sus aspectos más relevantes en el siguiente párrafo:

En primer término, se carecía de una política general para las empresas públicas. No existía una estrategia de desarrollo con objetivos, prioridades, metas e instrumentos claramente estipulados, ni tampoco se había formulado un plan de programación sectorial y formulación y evaluación de proyectos. Las empresas públicas se crearon anárquicamente, asignándoseles una mul-

²³ Cfr., Shepherd, William, *Public Enterprise, Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington Books, Lexington, Mass., 1976.

tipicidad de objetivos, sin examinar la coherencia entre ellos, ni su factibilidad. Frecuentemente, las designaciones de los cuadros directivos se hacen con base en criterios fundamentalmente políticos, lo que repercute en forma negativa en el funcionamiento de la empresa. No existe una definición clara de las relaciones entre las empresas públicas y/u otros sectores de la industria nacional, ni con las firmas multinacionales; tampoco existe una programación a largo plazo. Para remover el obstáculo al crecimiento de las empresas públicas, representado por la carencia de ahorro del sector público y la inconveniencia de recurrir al endeudamiento externo, se requiere que se dé prioridad al criterio de la rentabilidad del mercado, por lo menos en el corto y mediano plazo, sin que ello implique postergar otros objetivos económico-sociales que les correspondan. La política de subsidios, transferencias y apoyos crediticios debe hacerse conforme a criterios explícitos. Finalmente, también se requiere una política de precios y tarifas flexibles y acordes con la escasez relativa del bien o servicio producido y/o a la necesidad social del mismo.²⁴

II. *Delimitación y tipología de la administración paraestatal federal*

El primer intento de delimitación conceptual se dirigirá a la determinación del ámbito de operación del sistema de control objeto de estudio, esto es, el sector paraestatal. Prescindiré de cualquier enfoque diverso del que puede derivarse del orden jurídico nacional, por dos razones: *a)* El objeto de este trabajo no es el de hacer un estudio comparativo, sino el de utilizar las referencias de índole comparativa, siempre que contribuyan a esclarecer el análisis del sistema mexicano; *b)* Además, estoy convencido de que un enfoque diverso sería poco objetivo, ya que la tipología de los entes paraestatales depende del *rol* que jueguen en el contexto de la intervención directa del Estado en la economía y ésta, a su vez, depende de consideraciones políticas e históricas, que dificultan una generalización rigurosa.

En el orden jurídico mexicano la definición del sector paraestatal no se establece con arreglo a criterios generales que, como categorías abstractas, permitan determinar claramente la pertenencia de los diversos entes a distintas categorías, a través de un proceso deductivo. En su lugar, se utilizan dos criterios, de índole concreta. El primero, de tipo enunciativo, enumera los distintos tipos de entes que deberán considerarse como paraestatales y se encuentra contenido en los artículos 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), donde se incluyen los organismos descentralizados; empresas de participación estatal, mayoritaria o minoritaria; las asociaciones o sociedades civiles controladas por el Estado; y los fideicomisos. Mientras que en los artículos 45 a 49, se determinan las características que deberán tener aquellos entes que la Ley tipifica como paraestatales.

²⁴ Villarreal, *op. cit.*, pp. 104 a 107.

Aparentemente, la delimitación del conjunto de entes paraestatales por la vía enunciativa es nítida y omnicomprensiva. Sin embargo, existen algunas dudas, pues la enumeración no incluye a las comisiones, organismos que, no obstante, son incluidos en las listas que el Acuerdo Presidencial del 19 de enero de 1977 hace, al efecto de adscribir los entes a las diversas secretarías y departamentos de Estado —con el propósito de que éstos ejerzan la tutela administrativa, planifiquen y coordinen a los que les han sido adscritos—lo que implica un reconocimiento tácito de su calidad de entes paraestatales, por parte del Ejecutivo.

El segundo criterio de inclusión de organismos dentro del conjunto de los entes paraestatales es “por definición”, y está contenido en el artículo 45 de la LOAPF, que se refiere a los organismos descentralizados y a los que caracteriza como “las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten”; por lo que se deduce que los organismos descentralizados se utilizan también como una categoría “comodín”, donde caben todos los demás entes paraestatales indiferenciados, con la única condición de que hayan sido creados por el Congreso o el Ejecutivo Federal y tengan personalidad y patrimonio propios.

Aparentemente, el criterio mencionado en el párrafo anterior parece omnicomprensivo, ya que conforme al mismo podrían incluirse a institutos, fundaciones, universidades, fondos y, en general, a todas las instituciones posibles, incluyendo a las comisiones, siempre que tengan personalidad y patrimonio propios y hayan sido creadas por disposición del Congreso de la Unión o del Ejecutivo Federal. Empero, aún de esta manera no quedarían incluidas comisiones como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, que sólo reúne una de las condiciones, ya que si bien fue creada con fundamento en la fracción IV, apartado A, del artículo 123 de la Constitución, a través del Congreso de la Unión, y su regulación se incluyó en los artículos 551 a 563 de la Ley Federal del Trabajo, carece de las otras características requeridas, debido a que en ninguna de las disposiciones referidas se le otorga personalidad o patrimonio propios. Sin embargo, el mismo Acuerdo Presidencial aludido con anterioridad la incluye entre los entes que integran el sector encabezado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, bajo cuyo control queda.

A continuación me permitiré hacer una breve mención de los diferentes tipos de entes paraestatales que contempla la legislación mexicana, con el único propósito de que su clara distinción facilite el análisis que, posteriormente, se hará de los controles que sobre ellos se ejercen. El primer tipo específico de ente paraestatal que se regula es el organismo descentralizado, al que, como hemos visto, le caracteriza su calidad de ente creado por una ley,

reglamento o decreto, que le otorgue personalidad y patrimonio propios. El autor considera como demasiado liberal y genérica la autorización que se da al Ejecutivo para crear organismos descentralizados. En primer término, porque una facultad discrecional de este género convierte prácticamente al Ejecutivo en el protagonista de la intervención directa del Estado en la economía. Además, debe tenerse en cuenta que en México priva un sistema de desequilibrio de poderes en favor del Ejecutivo, una legislación de control intrincada, así como un escuálido control jurisdiccional de la administración, de esta manera, el poder de que goza el Ejecutivo se ve reforzado, lo que a su vez, retroalimenta al desequilibrio del sistema político en su favor. Por otra parte, la constitución de organismos públicos implica la creación de puestos públicos, lo que en los términos del artículo 73, fracción XI de la Constitución, constituye una facultad privativa del Congreso.

La liberalidad con que se ha regulado la creación de organismos descentralizados ha sido criticada por la doctrina. En particular, el maestro Serra Rojas considera que su creación sólo debe proceder a través de la ley, por lo que únicamente debe ser competencia del Congreso.²⁵ El autor asume una posición semejante, ya que considera que se puede admitir la creación de organismos descentralizados por parte del Ejecutivo, cuando exista una autorización específica y expresa del Legislativo o cuando la facultad de su creación se desprende inequívocamente de una ley cuya reglamentación corresponde al Ejecutivo, como sucede en algunos países.²⁶

Dentro del tipo de organismos descentralizados se contempla todo género de entes, que se denominan de las más diversas formas: institutos, comisiones, juntas, centros, comités, cajas, patronatos, etc. Dentro de esa heterogénea categoría, se incluye a las organizaciones más diversas, que persiguen los fines más disímolos. En efecto, bajo el rubro de organismos descentralizados se encuentran desde instituciones asistenciales, como el Centro Materno Infantil "General Maximino Ávila Camacho", de reducidas dimensiones, hasta las gigantescas organizaciones asistenciales —como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con una cobertura de derechohabientes que excede a los 23 millones— pasando por un número considerable de centros hospitalarios de dimensiones medianas. Junto a organismos promocionales (Patronato del Maguey, Comisión de Fomento Minero, Consejo Nacional de Fomento Educativo), se encuentran instituciones de investigación tecnológica (Instituto del Petróleo, Instituto Nacional de Ener-

²⁵ V. Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, México, 1977, pp. 595-596.

²⁶ V. Dias Clarence, "Public Corporation in India", *Law and Public Enterprise in Asia*, Praeger Publishers, New York, 1976, p. 75. Daintith, Terence, "Public and Private Enterprise in the United Kingdom", *Public and Private Enterprise in Mixed Economies*, Columbia University Press, 1974, p. 215.

gía Nuclear). Asimismo, dentro de los organismos descentralizados encontramos a gigantescos complejos industriales, productores de bienes que se destinan al mercado y que en realidad responden más al concepto de empresas, por ejemplo, Industrial de Abastos (Industria de grandes proporciones dedicada al procesamiento de carnes y productos derivados), Petróleos Mexicanos, Forestal Vicente Guerrero (Un vasto complejo industrial para la explotación de madera y productos derivados) y la Comisión Federal de Electricidad (Ente que controla la generación de la energía eléctrica que se produce en México).

A los sectores mencionados habría que agregar el de los entes que cumplen funciones de apoyo a otras entidades de la administración central, como la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, y la Procuraduría Federal del Consumidor. También dentro del mismo rubro de entes auxiliares del Gobierno Federal, encontramos a las Juntas Federales de Mejoras Materiales, organismos descentralizados en que, además, concurren los gobiernos locales; éstas han sido organizadas en las principales ciudades del país, haciendo un total de 46. Por último, habría que incluir a un vasto y muy importante sector, que permanece invisible, que es el de las universidades públicas autónomas, que suman un total de 33 y constituyen un 91.6% del total de las universidades públicas del país,²⁷ pero cuya mención se omite por considerárseles autónomas, a pesar de que en estricto sentido todas son organismos públicos descentralizados e incluso en el caso de algunas instituciones de enseñanza superior así se reconoce en su propia Ley Orgánica, por ejemplo, en el artículo 1o. de la Universidad Nacional Autónoma.

La ley es omisa por cuanto hace a la modificación y disolución de los organismos públicos descentralizados, pero en obsequio del principio de formalidad de la ley, debe entenderse que la modificación o supresión de aquéllos que hubieran sido creados por el Congreso, sólo puede llevarse al cabo por medio de una ley, en tanto que los demás podrán ser modificados libremente por el Ejecutivo.

La segunda categoría de entes públicos corresponde a la de las empresas de participación estatal, que pueden ser minoritarias o mayoritarias. La constitución de unas y otras se realiza, principalmente, conforme a las disposiciones relativas de la Ley General de Sociedades Mercantiles y de la Ley General de Sociedades Cooperativas. El sector de las EPE (Empresas de participación estatal) es el más homogéneo, ya que en todos los casos se trata de personas morales, con personalidad y patrimonio propios, que cons-

²⁷ *Cfr.*, Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Enseñanza Superior, Directorio 1978-1979, ANUIES, 1979.

tituyen unidades de producción de bienes y servicios, ya sea que tengan o no propósitos lucrativos, esto último es lo que básicamente distingue a las sociedades cooperativas de las mercantiles. Al conjunto de las EPE se asimila el de las asociaciones y sociedades civiles controladas (Artículo 47, LOAPF), esto es cuando la mayoría de los asociados sean dependencias de la administración centralizada federal o entes del sector paraestatal federal, así como en el caso de que algunas de estas últimas realicen o se obliguen a hacer aportaciones económicas "preponderantes". Hasta el momento no se ha definido qué son las aportaciones "preponderantes", por lo que tal precisión será tarea del legislador, preferentemente, o en todo caso del Ejecutivo, pero siempre tratando de que no se vulneren las disposiciones que regulan a asociaciones y sociedades civiles.

La inclusión de sociedades o asociaciones civiles en el sector paraestatal constituye una verdadera excepción (por ejemplo, Servicios Sociales Industriales A.C.), por lo que no se trata de un aspecto de especial relevancia para el presente estudio. Entre las EPE las mayoritarias, las sociedades cooperativas registradas son contadas, por ejemplo, Talleres Gráficos de la Nación, S.C. de P.E. y R. L., dentro de las de participación directa y Sociedad Cooperativa de Ejidatarios, Obreros y Empleados del Ingenio Emiliano Zapata, S.C.P.E.P.S., entre las de participación indirecta. En cambio, las sociedades de responsabilidad limitada son más numerosas, particularmente entre las de participación indirecta, por ejemplo, Insecticidas y Fertilizantes Mexicanos, S. de R.L. y Granjas Buenagua, S. de R.L.

El conjunto de EPE agrupa al mayor contingente de entes paraestatales, con un total de 473, que representan un 62% del sector paraestatal. Casi la totalidad de las empresas públicas afectan la forma de sociedades anónimas, principalmente por dos razones: la suscripción pública de las acciones implica ventajas de financiamiento, de que los otros tipos de sociedades carecen, y por tratarse de la forma más utilizada en la práctica mercantil, en razón de tener una estructura flexible, que resulta más conveniente para las empresas de prestación de bienes y servicios que se colocan en el mercado, especialmente cuando su estructura y funcionamiento presentan un alto grado de complejidad.

Tanto la LOAPF, como la casi completamente derogada Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970 (LCGFODPE), subdividen a las empresas en mayoritarias o minoritarias, según que el Gobierno Federal, a través de las dependencias de la administración centralizada o de los entes paraestatales, controle el 50% o más de las acciones, en el caso de las mayoritarias, o del 25% a menos del 50% en el caso de las minoritarias. Dentro de las EPE mayoritarias, se viene haciendo una distinción entre mayoritarias de participación directa e indirecta, sin que medie ningún

fundamento claro en la ley, entendiéndose por participación indirecta aquélla en que el control no se ejerce directamente por la administración central, sino por entes paraestatales que asumen el papel de entes intermedios, entes matriz, entes de gestión, o *holdings*. A pesar de no estar prevista, la división tiene incidentalmente una función, que consiste en mostrar hasta qué punto es importante este subsector, que de otra manera pudiera pasar desapercibido, a pesar de su relevancia. En efecto, el subconjunto antes mencionado es el más numeroso de todo el sector paraestatal y cuyas especiales características no parecen haber sido tomadas en cuenta por el legislador en la reforma efectuada en 1970, como se deduce del hecho de que haya vuelto a ser sujeto al control burocrático.

Por lo que concierne a las EPE minoritarias, cabe aclarar que su control se restringe prácticamente al nombramiento, por parte de la secretaría o departamento de Estado que coordina el sector, de un comisario a cuyo cargo estará la vigencia de la participación estatal (Artículo 48). Esta disposición no es más que una especificación del órgano que será considerado como titular del derecho que asiste a los accionistas minoritarios que representan una fracción del 25% a menos del 50% del capital, conforme a lo establecido por los artículos 144, 166 y 171 de la Ley de Sociedades Mercantiles. Por lo que respecta a la ulterior definición de un marco normativo para las relaciones entre las EPE minoritarias y el Estado, el último párrafo del artículo 48 LOAPF remite a la regulación especial que se expida en el futuro. Por lo que, mientras que no se expida otra, la referencia se establecerá con respecto de los artículos 27, 28, 29 y 30, integrantes del capítulo III de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (Diario Oficial de 31 de diciembre de 1970). Las disposiciones antes mencionadas no señalan otra obligación que la de inscribirse en el registro de entes paraestatales, a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Sería inconveniente que la nueva legislación, que necesariamente ha de venir a sustituir a la actual, se limite a señalar deberes similares, ya que una intervención mayor sería innecesaria e inconveniente y vendría a afectar, no sólo a las empresas, sino también a los particulares que invierten en empresas y cuya administración pudiera ser entorpecida por una burocracia excesiva.

El último tipo de ente específicamente considerado es el del fideicomiso, una versión mexicana del *trust* anglo-sajón, pero con considerables modificaciones. En realidad, el fideicomiso es un negocio jurídico y no una institución, de otra manera no se le hubiera regulado en la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito (artículos 346 a 359). En el caso de los fideicomisos llamados "públicos", la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única dependencia que puede actuar como fideicomitente del Gobierno Federal. Comúnmente, la fiduciaria es una institución nacional de crédito, esto es, un

ente paraestatal controlado por el Gobierno Federal, y el o los comisarios (beneficiarios) rara vez se instituyen, ya sea porque son numerosos e indeterminados o porque indebidamente, a mi parecer, el fideicomiso se dedica a producir bienes o a prestar servicios que se destinan al mercado.

De suyo, la figura del fideicomiso, como un injerto extraño proveniente del derecho anglo-sajón, ha desarrollado curiosos mecanismos de adaptación, consistentes en modalidades de las que puede decirse todo, menos que sean doctrinariamente ortodoxas. Pero en el caso del fideicomiso público se ha producido una verdadera deformación, contraria a la función original del fideicomiso, lo que ha propiciado un innecesario abuso de la figura jurídica, por parte del Ejecutivo. El fideicomiso público utilizado para producir bienes o prestar servicios en el mercado es, en realidad, un innecesario fraude a la ley o, en todo caso, una simulación. En efecto, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito no otorga al fideicomiso personalidad propia, porque el fideicomiso no es una entidad sino un negocio jurídico. No obstante, los fideicomisos públicos tienen, indebidamente, una especie de personalidad propia, que ha sido criticada por algunos autores mexicanos, como Gutiérrez y González.²⁸ Si bien el fideicomiso implica una operación traslativa de dominio en favor de la fiduciaria, por lo que hace a los bienes y derechos objeto del fideicomiso, ello no basta para poder afirmar que se ha generado un patrimonio independiente, en el sentido estricto de la palabra, sino exclusivamente un patrimonio de afectación. Por una parte, la fiduciaria, que es titular del patrimonio en cuestión, sólo tiene las facultades que le haya otorgado el fideicomitente, por lo que se trata de un ejercicio limitado de la titularidad, lo que no se asimila a la característica definitoria de los contratos o convenios sinalagmáticos, que tienen por efecto la traslación del dominio. Por otra parte, la traslación es reversible, debido a la naturaleza misma de la operación, en el caso de que: la fiduciaria no cumpla con sus obligaciones, se extinga el fideicomiso, así se establezca por acuerdo de las partes o por disposición expresa del fideicomitente, que se haga constar en el contrato de fideicomiso. Lo anterior tampoco constituye una característica propia de los contratos sinalagmáticos, que tienen por efecto la traslación de dominio. Por lo que, en realidad, se trata de un desgajamiento *sui generis* de la propiedad, más que de una traslación de dominio en *stricto sensu*.

²⁸ Gutiérrez y González, Ernesto, "Descentralización por servicio, Incompetencia constitucional de los poderes legislativo y ejecutivo para crear organismos descentralizados, por servicio", *Aportaciones al conocimiento de la Administración Pública Federal*, Secretaría de la Presidencia, México, 1976, pp. 233, 234, 236 y 237. Mantilla Molina, Roberto, "Sociedades de Estado", *Estudios de Derecho Público Contemporáneo*, Fondo de Cultura y UNAM, México, 1972, pp. 165 y 168.

El problema de la identidad e independencia del patrimonio y la personalidad del fideicomiso se acentúa en el caso de los fideicomisos públicos, ya que como son constituidos usualmente con fiduciarias que son, a su vez, entes paraestatales controlados, no se ve claramente cuál sea su independencia del Estado. A lo anterior habría que agregar que los fideicomisos públicos pueden ser disueltos discrecionalmente en cualquier momento, para lo que sólo se requiere que así lo acuerde el Ejecutivo Federal, a instancia de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Artículo 9º LPC y GPF). Esto último constituye otro elemento más en contra de los fideicomisos públicos, que producen bienes y prestan servicios al mercado, ya que al no tener una estructura jurídica diseñada en función de la garantización de los derechos de terceros consumidores, tales derechos pueden ser defraudados con mayor facilidad; baste mencionar que la disolución de los fideicomisos no está sujeta a las formalidades que la ley señala para las sociedades mercantiles en los artículos 229 a 233 Ley General de Sociedades Mercantiles.

Lo anterior no implica que desaparezca la figura del fideicomiso público, sino que se limite a ser utilizada para llevar a cabo negocios, así como para instrumentar movimientos y trámites referidos a otros asuntos principales, que necesariamente deberán asumir la naturaleza de sociedades mercantiles, cooperativas, organismos descentralizados, etc. Asimismo, podría utilizarse el fideicomiso para fundaciones y fondos de índole cultural o asistencial y para la realización de obras o la prestación de un servicio de naturaleza temporal. Pero en ningún caso debería utilizarse para organizar empresas de prestación de servicios o la producción de bienes que se destinen al mercado, en forma permanente. Las críticas al uso indebido del fideicomiso provienen de los mismos tratadistas del fideicomiso y han logrado un impacto en las dependencias responsables del sector paraestatal.²⁹ La utilización impropia de los fideicomisos es relativamente reciente, ya que la mayoría fueron creados a partir del año de 1971, el primero del sexenio del ex-presidente Echeverría, proliferando como bacterias —es decir, con una progresión casi geométrica— hasta alcanzar la cifra récord de 387, en el año de 1974, cuando constituían el subconjunto más numeroso dentro del sector paraestatal, superando por un buen trecho al de las empresas de participación estatal, que ocupaban un segundo lugar con un total de 318. El proceso de depuración que se inició en 1974 y tuvo por resultado que ya para el año de 1976, último de la gestión del ex-mandatario mencionado, se hubieran

²⁹ Batiza, Rodolfo, *El Fideicomiso (Teoría y Práctica)*, Porrúa, México, 1976, pp. 157-158.

reducido los fideicomisos a 211, al propio tiempo que las empresas de participación se incrementaban hasta llegar a un total de 458.⁹⁰

En la actualidad, los fideicomisos suman la cantidad de 204 y constituyen el subconjunto más numeroso, después del de las empresas de participación estatal mayoritaria indirecta. Sería particularmente difícil intentar una clasificación de los fideicomisos, en virtud de que se dedican a las actividades más disímolas. Aparentemente, la mayoría de ellos tienen como función la instrumentación de una operación o la realización de una actividad subordinada, de apoyo a otra principal, o el financiamiento de una actividad principal. No obstante, algunos fideicomisos parecen desbordar los fines señalados anteriormente, por ejemplo, Fideicomiso Programa Nacional Fronterizo, Fideicomiso la Forestal, F. Ch., Fideicomiso para la Administración del Balneario Agua Hedionda, Fideicomiso para el Estudio y Fomento de Conjuntos, Parques y Ciudades Industriales en las Entidades Federativas de la República. En el caso del Fideicomiso para el Fondo de la Cultura Económica —conocido como una de las casas editoras más fuertes en Latinoamérica—, cuya escritura constitutiva fue posible analizar, cabe afirmar que en realidad se trata de una empresa cuyo objetivo principal es producir bienes (libros) para el mercado, tanto nacional como internacional, por lo que sería conveniente que se organizara bajo una forma más idónea.

III. *El control global*

El primer nivel del control global corresponde directamente al presidente de la República, a quien compete nombrar al presidente o a los miembros de los consejos, juntas directivas u organismos equivalentes de los entes paraestatales (Artículo 52 LOAPF). Esta disposición no es del todo afortunada por varias razones. En primer término, centraliza innecesariamente el sistema de control paraestatal. Ello resulta políticamente inconveniente por tres razones: primero, porque constituye otro grano más que viene a acumularse a la montaña de disposiciones que desbalancean el equilibrio del sistema político, en beneficio del Ejecutivo; segundo, porque contribuye a politizar excesivamente la administración paraestatal, lo que ciertamente es contrario a la intención de descentralizarla y convertirla en un sector eficiente en términos de producción de bienes y servicios y, por lo tanto, relativamente ajena a la política, entendida como la interacción de grupos de poder; tercero, desde el punto de vista práctico, la disposición también resulta poco afortunada, en virtud de que viene a otorgar al Poder Ejecutivo, abrumado de facultades y escaso de tiempo, una facultad que no es políticamente rele-

⁹⁰ Carrillo Castro, Alejandro, "La Empresa Pública y la Reforma Administrativa", *Empresas Públicas*, Coordinación General de Estudios Administrativos, México, 1978, p. 23.

vante, en el caso de la mayor parte de las más o menos 800 entidades del sector paraestatal, cuya importancia estratégica individual es reducida. Al propio tiempo, es poco probable que el presidente de la República vaya a hacer un nombramiento analizando otra información o efectuando otras ponderaciones que no sean las que le prepare o someta el coordinador del sector, o cualquier otro alto funcionario. Únicamente resulta explicable centralizar el nombramiento de los directivos de los entes paraestatales, en el caso de aquéllos de importancia nacional, por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Nacional Financiera, Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, etc.

Desde el punto de vista administrativo, la centralización de nombramientos de paraestatales viene a ser un retroceso y una contradicción al sistema de sectorialización. En efecto, la intervención directa del Ejecutivo en la administración de las paraestatales forma parte del modelo llamado "Presidencial", que sólo se utiliza en los países de sectores paraestatales reducidos, incipientes, o sólo con respecto de un número limitado de entidades de carácter estratégico. Por lo expuesto, el autor se inclina a pensar que, dado que se ha elegido el sistema de sectorialización, lo congruente sería que se dejara a los sectores la designación de los directivos de todos aquellos entes paraestatales cuyo carácter nacional o estratégico no requiera de una intervención directa del presidente de la República. Íntimamente conectado con este tema se encuentra el del carácter de los funcionarios que desempeñan cargos de tipo ejecutivo en los entes paraestatales. En este respecto, cabe mencionar la crítica formulada por Villarreal, en el sentido de que algunos de los nombramientos antes aludidos se hacen con base en criterios políticos y que en algunas ocasiones los candidatos propuestos no reúnen los requisitos de capacidad que supone el cargo.³¹ Lo anterior podría evitarse si se señalaran requisitos de capacitación o experiencia, para desempeñar aquellas posiciones ejecutivas que supongan conocimientos especializados.

Otra disposición más que tiende a centralizar la administración paraestatal, en manos del presidente de la República, es el artículo 53 (LOAPF), que dispone que corresponderá a éste la determinación de los funcionarios que deberán ejercer las facultades que impliquen la titularidad de las acciones integrantes del capital social de las entidades paraestatales, "en los casos en que proceda". Esta disposición puede ser todavía más inconveniente que la anterior, ya que constituye prácticamente una intromisión constante y absoluta en el manejo de un ente paraestatal. Ciertamente, el propio artículo da una facultad residual al sector, en caso de que no la ejercite el propio presidente. Pero lo anterior no obsta para que esta disposición se encuentre en contra del espíritu de la sectorialización, ya que el presidente podría designar

³¹ V. *Supra*, nota 24 .

a un sujeto totalmente ajeno al sector, para que ejecutase los derechos de la titularidad de la mayoría de las acciones, quien, además, podría ser sustituido a menudo. Por otra parte, la disposición aludida es contraria al sistema de control por *holding* financiero, que representa la estructura a través de la que se maneja a la mayoría de las empresas de participación estatal mayoritaria y que, sin duda, integra el subconjunto más numeroso y relevante del sector público industrial. En realidad, a través de este sistema se anula el control por *holding*, planteándose la posibilidad de que la compleja estructura que integran las empresas y las instituciones nacionales de crédito u otras entidades controladoras de acciones, se torne completamente superflua, pues qué sentido tiene que exista el *holding* y posea las acciones de las paraestatales, si puede ser un sujeto ajeno a ellas quien ostente los derechos de la mayoría. Dichos derechos, que son señalados por la legislación correspondiente (Ley General de Sociedades Mercantiles, Ley de Sociedades Cooperativas, etc.), suponen un contacto permanente, la existencia de un interés jurídicamente protegido y, finalmente, una infraestructura de control que permite acumular y sistematizar la información para tomar las decisiones inherentes a los derechos que otorga la posesión de la mayoría de las acciones o del capital.

La aplicación irresponsable del artículo 53 (LOAPF), pudiera tener efectos catastróficos, ya que podría entregar en manos de personas sin información y sin calificación, las enormes responsabilidades que implica el control de entes en que el gobierno y los particulares han invertido sumas considerables. Aun si el elegido tuviera la capacidad requerida, es posible que no tuviera la información necesaria y, en todo caso, no sería aconsejable crearle otra infraestructura de control para que la tuviera, ya que esto vendría a duplicar innecesariamente las infraestructuras de control del sector y del *holding* financiero, que prácticamente se convertirían en inútiles. En verdad, esta disposición puede conducir a extremos de absurdo, duplicación y dispendio, que no sólo resultan inexplicables, sino que contrarían la experiencia práctica del sistema mexicano, por lo que hace al eficiente funcionamiento que han tenido *holdings* como NAFINSA y SOMEX. Además, la disposición en cuestión contraria a la experiencia teórica, tanto nacional como extranjera, que considera al sistema de *holding* como el más eficiente para controlar empresas públicas. Resulta paradójico que el más elogiado mecanismo de control del sistema mexicano, citado casi unánimemente como un ejemplo en la literatura especializada, tanto nacional como extranjera, esté amenazado por tan poco afortunada disposición. Por ello, el autor considera que el supuesto de aplicación del artículo 53: "en los casos que proceda . . .", deberá interpretarse en el más restringido de los sentidos y, en caso necesario, regularse en forma limitativa y excepcional.

En el segundo nivel del control global se encuentra el tan arraigado

esquema múltiple de control, que ha sido denominado en algunas ocasiones como "triángulo", pero esta vez integrado por la Secretaría de Programación y Presupuesto, con funciones semejantes a las que antes tenía la hoy extinta Secretaría del Patrimonio Nacional, SEPANAL, pero sólo por lo que respecta al control global del sector paraestatal, ya que en otros aspectos la Secretaría de Programación y Presupuesto es prácticamente la sucesora de la antigua Secretaría de la Presidencia, pero con facultades acrecentadas. Las otras tres secretarías que intervienen son las de Hacienda y Crédito Público, la de Comercio y la de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.

La mayor parte del control global es de índole financiera y está encomendado a las secretarías de Presupuesto y Programación y la de Hacienda y Crédito Público. A la primera corresponde un control combinado de planeación presupuestal, e incluso regulatorio, mientras que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sólo le corresponde control sobre el crédito. Inicialmente, el esquema de control consagrado por la LOAPF fue "triangular", siguiendo el estereotipo tan caro al sistema mexicano, ya que el control regulatorio de bienes inmuebles fue confiado a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (Art. 37, Frac. VIII LOAPF). Sin embargo, a partir del 8 de diciembre de 1978 surgió una nueva arista en el triángulo, que lo metamorfoseó en rombo, mejor que cuadrángulo, ya que no existe una distribución regular de funciones y atendiendo a que en México la palabra cuadrángulo tiene una sugestión de campeonato de fútbol —popular juego de pasarse la pelota unos a otros—, connotación que no resulta adecuada a la seriedad que requiere el tema o al tipo de control que efectúan en equipo las 4 secretarías. La nueva arista en cuestión está integrada por la Secretaría de Comercio, a quien se le otorgó el control regulatorio de bienes muebles, mismo que antes se encontraba dividido entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público y Presupuesto y Programación.

En el nuevo nivel global, el control de planificación, presupuestario y de gestión, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto. Dado que el control presupuestal que efectúa Programación y Presupuesto es a nivel macroeconómico y, teniendo en cuenta que en el caso de las empresas públicas, el control presupuestal más efectivo es el que se realiza a nivel microeconómico, muy probablemente le será difícil a la Secretaría en cuestión efectuar un control detallado de las empresas públicas. Presumiblemente, le será más factible realizar un control localizado, en una o en un grupo reducido de entes, como el que usualmente se realiza con el grupo de 28 paraestatales, cuyos presupuestos son incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación y, consecuentemente, se encuentran bajo una vigilancia más estrecha, por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, la Contaduría Mayor de Hacienda y la Cámara de Diputados. Incluso, en el caso de este grupo de paraestatales, la ley autoriza al Ejecutivo Federal, a través de la

Secretaría de Programación y Presupuesto, a centralizar en la Tesorería de la Federación el manejo de los fondos que les sean asignados, ingresos que perciban, así como a los pagos correspondientes, artículo 27 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (LPC y GUF).

Actualmente, los entes paraestatales mencionados en el párrafo anterior ascienden a 28 y se enumeran en el artículo 11 de la Ley de Ingresos de la Federación, para el ejercicio de 1979. Entre ellos se incluyen a los más importantes, tanto económica como estratégicamente, tales como: Petróleos Mexicanos (PEMEX), Comisión Federal de Electricidad (CFE), Ferrocarriles Nacionales de México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Lotería Nacional para la Asistencia Pública, Siderúrgica Lázaro Cárdenas —las Truchas, S. A.—, etc.

Finalmente, el artículo 47 LPC y GPF contiene una disposición referente a la cancelación de los créditos incobrables, cuya autorización corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto, en caso de que dicho crédito no exceda de 10 000 pesos, pues de otro modo la autorización de su cancelación corresponde a la propia Cámara de Diputados. Esta disposición es verdaderamente ridícula, si se tiene en cuenta que 10 000 pesos son aproximadamente 500 dólares y que sólo una máquina de escribir eléctrica cuesta alrededor de 15 000 pesos. Por otra parte, las empresas y organizaciones incluidas en el control presupuestal son de tal magnitud que deben verse en la obligación de cancelar un gran número de créditos, que excedan de la cifra tope mencionada, misma que debería revisarse constantemente y fijarse anualmente por el Ejecutivo Federal o la Secretaría de Programación y Presupuesto, en virtud de la elevada tasa de inflación que se registra en casi todos los países.

Con anterioridad, se afirmó que el control presupuestario lleva aparejado un control de gestión o de resultados, y esto sólo se hace posible cuando se utiliza la técnica de presupuesto por programas. El artículo 16 LPC y GPF exige que los presupuestos de las entidades contengan la descripción de los programas, en los que se deberán señalar: los objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución; ingresos y gastos reales, tanto del último ejercicio fiscal como de la estimación hecha del ejercicio correspondiente; así como la situación de la deuda pública. El propio artículo introduce la posibilidad de que se incluyan programas que pudieran abarcar más de un ejercicio fiscal, lo que constituye un instrumento valioso para romper el cuello de botella que impide la planificación a largo plazo.

Adicionalmente, se otorgan a la Secretaría de Programación y Presupuesto facultades para pedir la información y documentación que requiera, con la periodicidad que estime conveniente, referida principalmente a los aspectos presupuestales, contables, y financieros (Artículo 41); gozando, ade-

más del control inspectivo, por lo que puede practicar auditorías a los entes paraestatales. La Secretaría de Programación y Presupuesto cuenta también con la facultad de nombrar al auditor externo, en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, y al comisario, en los fideicomisos (Artículo 5, fracción XIII del Reglamento Interno de la Secretaría de Programación y Presupuesto). Asimismo, se le otorga la facultad de aprobar los catálogos de cuentas de los entes paraestatales. La propia Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal dispone que la contabilidad deberá llevarse en forma acumulativa, al efecto de determinar costos y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas. Además, los sistemas de contabilidad deberán diseñarse y operarse de forma que permitan medir la eficiencia y eficacia del gasto público federal. Esta disposición es particularmente valiosa en el caso de las empresas públicas, ya que contribuirá a que se realice una programación y evaluación que tome en consideración los criterios antes mencionados, que son indispensables para la operación de las empresas y en los que no se había hecho el énfasis que su importancia reclama. Para instrumentar el control que otorga la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal se otorga a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la facultad de reglamentar e interpretar la Ley, artículos 5o., 12 y 38, a través de las disposiciones que aquélla emita. En todo caso, deberá entenderse que los reglamentos deberán ser expedidos por el Ejecutivo Federal, aunque la proposición de los mismos provenga de la Secretaría de Programación y Presupuesto, debido a que la facultad reglamentaria es privativa del Presidente de la República y no es delegable.³²

Igualmente, se faculta a la Secretaría de Programación y Presupuesto para imponer sanciones por el incumplimiento o inobservancia de las obligaciones derivadas de la propia Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como de "cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal... o cualquier entidad que realice gasto público federal, por actos u omisiones que le sean imputables". Sin embargo, el artículo no hace consistir dichos actos en conductas antijurídicas reconocidas como tales objetivamente. Por lo que no queda otro remedio que remitirse al artículo siguiente, que faculta a la Secretaría en cuestión para dispensar las responsabilidades en que se incurra "siempre que los hechos (*sic*) que las constituyan, no revistan un carácter delictuoso ni se deban a culpa grave o descuido notorio del responsable y que los daños no excedan de 5 000 pesos" (Artículo 47 LPC y GPF). Por lo que *a contrario sensu* debe interpretarse que en caso de exceder los daños de tal cantidad no se podrán disculpar, cuando se causaran por culpa leve. Pero tal inter-

³² Tena, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Porrúa, México, 1977, p. 496.

pretación no ha sido avalada, hasta el momento, por ninguna decisión judicial o reglamento interno. La Secretaría está facultada para imponer sanciones consistentes en multa de 100 a 10 000 pesos y suspensión de labores, independientemente de la responsabilidad que proceda por otras vías (Artículo 48 LPC y GPF).

Finalmente, otro elemento más del control global está integrado por el control de creación, ampliación y extinción de las empresas de participación estatal y de los fideicomisos. Conforme al artículo 8o., LPC y GPF, corresponde a la Secretaría de Programación y Presupuesto autorizar la participación estatal en empresas, sociedades o asociaciones civiles o mercantiles, abarcando su creación, aumento de capital o patrimonio. Tratándose de los fideicomisos, su constitución o incremento sólo procede con la autorización concedida por el presidente de la República, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, a quien también le corresponde proponer al primero la modificación o disolución de los fideicomisos públicos (Artículo 9º LPC y GPF). Íntimamente ligado a este control se encuentra la facultad de formular el Registro de la Administración Pública Paraestatal, donde tienen obligación de inscribirse todas las entidades que la componen: organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal, mayoritaria y minoritaria, asociaciones y sociedades civiles controladas y fideicomisos. El Registro referido es responsabilidad de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Para llevar a cabo la función de control global de planificación, presupuesto y gestión, la Secretaría de Programación y Presupuesto cuenta con una infraestructura de control, integrada principalmente por la Dirección General de Inversiones Públicas, la Dirección General de Egresos, la Dirección General de Análisis para la Evaluación, la Dirección General de Programación y Contaduría de la Federación, amén de las direcciones que prestan servicios de apoyo a las entes mencionadas, por ejemplo, la Dirección General de Sistemas y Procesos Electrónicos y la Dirección de Política Económica y Social.

El control global financiero que compete a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se refiere a crédito e impuestos no tributarios, es decir, a los ingresos y egresos de la Federación, con respecto del sector paraestatal. En materia de crédito, el control sobre paraestatales es sumamente gravoso, ya que invariablemente incluye tres pasos.

Primeramente, el ente paraestatal debe dirigir su solicitud de autorización, previa a la concertación del crédito, a la secretaria o departamento de Estado que desempeñe las funciones de coordinador del sector. En caso de que su solicitud sea aprobada, se deberá enviar a la Secretaría de Programación y Presupuesto y, después a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de quien en realidad depende la solución, ya que es a esta última

a quien corresponde el control del crédito (Artículo 10 LPC y GPF, Artículo 17 LG de DP y Artículo 2, segundo inciso del Acuerdo Presidencial de Sectorización publicado en el Diario Oficial de 17 de enero de 1977). El trámite de aprobación para la concertación de crédito implica muchos inconvenientes para los entes paraestatales, particularmente para las empresas, cuyo uso oportuno del crédito puede implicar el aprovechamiento o pérdida de situaciones coyunturales. La tramitación de las autorizaciones de crédito se procesa con la consabida parsimonia burocrática y en algunas ocasiones termina con la negación del mismo por la Secretaría de Hacienda. El autor no deja de reconocer la importancia de que la Secretaría de Programación y Presupuesto y la secretaría o departamento de Estado que funja como coordinador del sector, tenga presente la gestión del crédito; sin embargo, en virtud de que ninguna de estas últimas lo autoriza, en sentido estricto, debería señalarse un plazo máximo —teniendo en cuenta la cuantía del crédito cuya autorización se solicita—, de manera que transcurrido éste, sin que recaiga una resolución negativa, se presuma su autorización y, en consecuencia, se pase a la instancia ulterior. Naturalmente, dicho plazo sería mucho más amplio en el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Excepcionalmente, cuando el caso lo justificara, cualquiera de las instancias cuya aquiescencia se presumió podría oponerse al otorgamiento de la aprobación del crédito, siempre que no hubiera resuelto todavía la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El control de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se agudiza en el caso de que se trate de la concertación de un crédito que se pretenda obtener en el mercado externo de capitales, ya que en este caso se requiere de su autorización previa, incluso para efectuar negociaciones oficiales, gestiones informales o exploratorias (Artículo 6 LGDP). En este supuesto, el procedimiento que se sugirió debería sujetarse a plazos perentorios aún más cortos.

La Ley General de Deuda Pública otorga a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el control inspectivo y las facultades de requerir la información necesaria para la supervisión del manejo que las entidades paraestatales hagan de los recursos provenientes del financiamiento concertado; la Ley General de Deuda Pública faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar la supervisión aludida, misma que se efectuará en coordinación con la secretaría o departamento que coordine el sector (Artículo 26 LGDP). La infraestructura de control con que cuenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para llevar a cabo las funciones que le atribuye la ley antes mencionada, está constituida por la Dirección General de Crédito y específicamente por las direcciones de Deuda Pública y Evaluación Financiera. En general, no existen disposiciones normativas que regulen la manera de aplicar los excedentes que generen los organismos y

empresas de participación estatal, cuando provengan de aumentos en la productividad o de la modificación de tarifas, salvo en el caso del artículo 12 de la Ley de Ingresos, que se refiere a los 28 entes sujetos a control presupuestario, en cuyo caso los excedentes aludidos deberán aplicarse preferentemente a reducir el endeudamiento neto o a los programas a que se refiere el Presupuesto de Egresos de la Federación. Por lo que, en los casos mencionados, teóricamente la política general de la Ley de Ingresos parece dirigirse a disponer del destino de los excedentes que generen los entes paraestatales, en vez de permitir su uso discrecional por parte de los propios organismos, pero del resultado práctico de tal política nada es posible afirmar.

El crédito implica un ingreso para el ente paraestatal, una faceta del control financiero, la contraria sería la de los egresos de los entes paraestatales que se recuperen para el Estado. Dentro de este último aspecto cabe mencionar a los impuestos y a las compensaciones que deben cubrir los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, respecto de los bienes federales aportados o asignados para su explotación, o en relación con el monto de los productos o ingresos brutos que perciban (Artículo 3, fracción III y 6 de la Ley de Ingresos). En el caso de los ingresos no tributarios, existe una dependencia específica dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la que se encuentran encomendados, la Dirección de Ingresos no Tributarios de la Dirección General de Promoción de Política de Ingresos (Artículos 43 y 45, fracción I del Reglamento Interno SHCP).

La segunda fase del control global está integrada por el control regulatorio que fundamentalmente se refiere al control de bienes y al control de obras públicas. El control de bienes ha existido desde la Ley de Control de 1947, en que se encomendó a la entonces Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. En la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1966, se encomendó a la sucesora de la Secretaría antes mencionada, la Secretaría del Patrimonio Nacional, misma que conservó el control de bienes en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970. El control de bienes se vino incrementando paulatinamente, hasta que alcanzó su cenit en la presente década, debido a que la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970, le dio una particular importancia, y como resultado de haberse expedido la Ley de Inspección de Adquisiciones (Diario Oficial de 6 de mayo de 1972). El autor piensa que el control de bienes se tornó excesivo e innecesario en la década de los setenta, agravándose el control de bienes que disponía la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1966, con controles adicionales, que prescribieron como obliga-

torio el visto bueno de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, para los avalúos que sirvieran como base en la adquisición o venta de bienes inmuebles, para el servicio de los entes paraestatales. Asimismo, dio intervención a la Comisión mencionada para dictaminar sobre los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, que pretendieran suscribir los entes paraestatales, sujetando a los contratos a registro y revisión periódica. Dispuso también la propia ley que las bajas de bienes muebles fueran solicitadas a la Secretaría del Patrimonio Nacional, a la que además se debían entregar los que se dieran de baja. Por último, dispuso también que las enajenaciones de los bienes muebles, que afectaran a los organismos y empresas, debían ser previamente acordadas por la Secretaría del Patrimonio Nacional. La última disposición citada no limita la autorización con ninguna cota mínima, de índole cuantitativa o cualitativa, lo que implica que prácticamente se controlaría hasta la venta de bienes muebles de ínfima importancia.

La Ley de Inspección de Adquisiciones vino a aumentar los controles *a priori* que pesaban sobre los entes paraestatales, que en materia de control de bienes contenía la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 1970. Los controles *a priori* de bienes y adquisiciones gozan de un innmercido prestigio en Latinoamérica, a pesar de que su utilidad es francamente dudosa, por los motivos que se expondrán a continuación. El control *a priori* de bienes tiene una sola función, se trata de un control de honestidad, que en poco contribuye a las prioridades del sistema paraestatal, orientadas básicamente al desarrollo de la economía y a la consecución de actividades de interés social. Además, tampoco garantiza del todo el fin que persigue, como lo demuestra la experiencia nacional, ya que el sexenio en que se hizo más abundante y rígido, ha sido en el que más menudearon los fraudes y malos manejos en los entes paraestatales o, por lo menos, con respecto del que el mayor número de casos se han dado a conocer a la opinión pública. Tampoco puede decirse que haya tenido mayor efecto en el funcionamiento eficiente de los entes paraestatales, ya que el sexenio se caracterizó por: una reducción del porcentaje que representaba el financiamiento de la inversión pública con recursos propios, un alza notable de las tasas de endeudamiento del sector paraestatal y un aumento de su participación en el déficit de la balanza de pagos; sin que por otra parte hubiera habido un incremento en el gasto social que explicara la ineficiencia, sino que por lo contrario, hacia el fin del sexenio disminuyó el porcentaje del gasto social.³³

De lo dicho con respecto al caso de México, se concluye la validez de los puntos de vista que sustenta la literatura especializada actual, en el sentido de que los controles *a priori* y, especialmente, los de bienes y adquisiciones, no tienen ningún efecto del que pueda decirse que establece una

³³ *Supra*, nota 20.

relación directa y proporcional entre su incremento y el incremento de la eficiencia o eficacia del sector paraestatal. Por lo contrario, los controles de honestidad exagerados, además de no cumplir su función, tienden a disminuir la eficiencia de las empresas, especialmente en el caso de aquellas en que la dilación burocrática normal de los órganos de control puede traducirse en la generación de efectos secundarios negativos, por ejemplo, la pérdida de las ventajas comerciales que brinde la oportunidad.⁸⁴ Además, la compleja gestión de las autorizaciones previas puede redundar en detrimento de la capacidad de negociación comercial de las empresas paraestatales.

En el caso de los controles excesivos de bienes y adquisiciones, como en el caso de la mayoría de controles *a priori* de índole legal y financiera que se ejercen sobre los actos, su instrumentación puede convertirse en un juego con resultados negativos, estos es, donde pierdan el Estado y los entes controlados, ya que las pérdidas que se causen a los últimos, por la aplicación de los controles descritos, terminarán por redundar en perjuicio del primero, a través de la disminución de ingresos o incluso del aumento de subsidios. En el caso de México, el autor no pretende que desaparezcan los controles de adquisiciones y bienes, sino que se limiten a producir sus efectos positivos, para lo cual deberán tomarse en cuenta criterios diferenciales, dependiendo del área y tipo de empresa, así como en relación con la cuantía de los bienes. De la misma manera, se podría ensayar el sistema de fijar una fecha límite para que se produzca la resolución, concediendo o negando la autorización, a fin de que transcurrido el plazo se presuma la aquiescencia del ente controlador.

El propio Estado comenzó a percibir los inconvenientes de los controles referidos, como se desprende del hecho de que en el sexenio actual, uno de los primeros actos del presidente fue enviar al Congreso una iniciativa que tuvo por efecto la reforma de la Ley de Inspección de Adquisiciones (publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1976), adicionándole un último artículo, donde se faculta al Ejecutivo para dispensar discrecionalmente los controles previos a que se refieren los artículos 6º y 7º en relación con el 9o. y 22o., fracción VII. Tales artículos se refieren a la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional —a la que sucedió la Secretaría de Comercio— en la adquisición de mercancía, bienes muebles y materias primas, por parte de las entidades públicas, incluidos los entes paraestatales. En particular, la exención de controles se refiere a los casos en que las adquisiciones de dichas entidades no se ajusten a los sistemas generales aceptados por la propia Ley (Artículo 8º). En este caso, las entidades quedan obligadas

⁸⁴ Para mayor información sobre los efectos secundarios de la regulación, V. Boneo, Horacio, *Las Empresas Estatales en América Latina* (Versión preliminar), CLAD, Venezuela, sin fecha, p. 117.

al cumplimiento de otros requisitos, tales como las listas de precios máximos, que eran registradas en la Secretaría del Patrimonio Nacional, misma que podría efectuar las modificaciones que procedieran. Asimismo, se incluyen dentro de los requisitos excusables a las autorizaciones previas de la Secretaría del Patrimonio Nacional, para la modificación o cancelación de contratos o pedidos ya registrados. En caso de que el importe de los antes mencionados debiera cubrirse con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, se requeriría también la autorización previa de la Secretaría del Patrimonio para autorizar órdenes de pago o pagos.

A la Secretaría de Comercio compete actualmente el control de bienes muebles y adquisiciones, en los términos de la reforma del 8 de diciembre de 1978, que incluso dispuso en uno de sus puntos transitorios que se transfiriese a la antes mencionada: "El personal de la Dirección General de Bienes Muebles de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas de la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargado de la función relativa a normas sobre adquisiciones y almacenes, pasará a la Secretaría de Comercio. . ." Por lo anterior, no queda ya duda con respecto a la competencia para ejercer el control de bienes muebles y adquisiciones, pero subsiste la incertidumbre por lo que se refiere al número de disposiciones de control incluidas en la Ley de Inspección de Adquisiciones y de la Ley de Control de 1970 que todavía están vigentes.

Antes de dejar el tema de los controles que ejerce la Secretaría de Comercio, abordaremos el de la fijación de los precios oficiales, que no fue incluido por no ser general, estos es, porque no se aplica a todos los entes paraestatales y porque al mismo tiempo se aplica a otras empresas fuera del sector público. Conforme a la Ley de Atribuciones Extraordinarias del Ejecutivo en Materia Económica, LAEEME, el presidente tiene la facultad de fijar los precios máximos de los productos que se consideren de primera necesidad o, en general, estratégicos para la economía mexicana (Artículo 3° LAEEME). Existe un número importante de productos que directa o indirectamente se ven afectados por la disposición anterior, por ejemplo, el azúcar. En estos casos las empresas que producen tales bienes, que intervienen en el proceso de su producción o que los utilizan como insumos, ven afectados sus costos de producción, en el corto plazo, y su poder de capitalización, en el largo plazo.

El segundo rubro dentro del control regulatorio global está constituido por el control sobre obras públicas, que se encuentra minuciosamente regulado en la Ley de Contratos y Obras Públicas (Diario Oficial de 4 de enero de 1966) y su Reglamento (Diario Oficial del 2 de febrero de 1967). Mayormente se trata de controles previos en que intervenía la Secretaría del Patrimonio Nacional, fundamentalmente, y las de Hacienda y la Presidencia, en menor

grado. Se trata de un control que afecta a los entes paraestatales en menor medida, ya que se reduce a incluir a aquéllos que realicen obras públicas, razón que por otra parte justifica la intervención del Estado y, por lo mismo, no implica una violación de la autonomía de los entes. No obstante, la regulación también resultó excesiva, por lo que el 31 de diciembre de 1976 se reformó la Ley, adicionándosele un artículo que le concede al Ejecutivo la facultad, discrecional, para eximir a las entidades que estime convenientes, del control previo que disponen los artículos 15, 16, 18, 19, 23, 30 y 31.

Actualmente, el control de contratos y obras públicas se ha encomendado a la Secretaría de Programación y Presupuesto (artículo 32, fracción XVI LOAPF), aunque parecería más razonable que la efectuara la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, ya que la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene encomendadas labores de control programático y presupuestal, a nivel global, mientras que a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas le corresponde el área específica de control sobre la materia que nos ocupa.

IV. *El control sectorial*

La diferenciación entre control global y control sectorial es una innovación introducida por la LOAPF, que dispone la agrupación de entes paraestatales en sectores, bajo la responsabilidad de una secretaría o departamento de Estado, que deberá desempeñar el papel de coordinador del sector y a quien corresponderá “planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal” (Artículo 51 LOAPF). La definición de los grupos, así como la inclusión y exclusión de los entes dentro de los anteriores, corresponde al Ejecutivo Federal (Artículo 50 LOAPF).

Desde el punto de vista del autor, el sistema actual es más conveniente que el tradicional, por los motivos que se exponen a continuación. La distinción entre control global y control sectorial permite una aproximación más racional al control de planificación y programación, acorde con la distinción entre los niveles macro y microeconómicos. El control a nivel microeconómico corresponde a los sectores, cuyo contacto más próximo les permite interiorizarse de las características y problemas de un grupo más reducido de entes, que además presentan un cierto grado de homogeneidad. Esto nos lleva a la segunda ventaja, la de reducir el área de control, ya que la magnitud de la información a procesar y la heterogeneidad de la misma, hacían remota la posibilidad de que el esquema anterior fuera operante. Asimismo, la similitud entre las áreas de acción de los entes y las dependencias controladoras hace suponer una mayor capacidad de comunicación entre ambos y una mayor sensibilidad de las dependencias controladoras

para con los problemas de los entes controlados. No obstante, las múltiples e indiscutibles ventajas que el nuevo sistema ofrece, como toda obra humana, no deja de tener puntos inciertos de los que pudieran derivarse ulteriores problemas.

El primer punto que pudiera convertirse en desfavorable, consiste en que se propicie el abandono del sistema de control por *holdings* (entes intermedios, entes de gestión, entes matrices, como se prefiera llamarlos) que ha resultado exitoso, sobre todo en el caso de NAFINSA. El sistema de *holdings* tiene algunas ventajas sobre el de adscripción ministerial directa, de entre ellas enumeraré sólo algunas: el *holding* tiende a desarrollar una actitud profesional, un *know-how* o experiencia técnica, que es difícil de desarrollar dentro de una dependencia burocrática. En efecto, en una secretaría o departamento de Estado es relativamente remoto que la gestión del sector paraestatal asuma un lugar prioritario, a menos que se trate de funciones que sean consideradas como primordiales por los altos funcionarios de la propia secretaría o el departamento de Estado. En general, lo más factible es que se le subordine a los objetivos burocráticos y sólo excepcionalmente se les otorgue un papel protagónico. Por otra parte, las entidades burocráticas están inmersas en la dinámica de la rutina de la administración central, más inclinada a pensar las soluciones de los problemas económicos en términos exclusivamente políticos. Además, los cuadros burocráticos de las secretarías y departamentos de Estado pueden estar sometidos a constantes cambios. A tales efectos, es conveniente tener presente que en México todavía no existe una auténtica profesionalización del sector público.

Actualmente, el Ejecutivo ha dispuesto la creación de 17 sectores, lo que ciertamente ofrece el riesgo de una dispersión que pudiera resultar contraproducente, desde el punto de vista del control, y si bien la Secretaría de Programación y Presupuesto ofrece una especie de fuerza centrípeta, equilibradora de la fuerza centrífuga que genera la sectorialización, el hecho de que sólo opere a nivel macroeconómico puede determinar un menor impacto en el control de las empresas, consideradas en su individualidad, como entes destacados del conjunto sectorial. Por otra parte, a veces resulta difícil la ubicación de un ente dentro de un solo sector. Asimismo, la especialización de la secretaría o departamento que ejerza las funciones de coordinador del sector, puede tender a darle menor importancia a aquellos aspectos de las empresas que, en razón del carácter polifacético de estas últimas, queden fuera del espectro de sus funciones y experiencia, situación que se evita en el caso del *holding*.

La distribución de los entes paraestatales en sectores es dispareja; existen algunos que tienen una gran cantidad de ellos, por ejemplo, la Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial, con 243 o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con 239. Mientras que en otros sectores, el número de

entes paraestatales que se les asignan es más bien reducido, como en el caso de la Secretaría de Gobernación, con 28, o el Departamento del Distrito Federal, con 6. Intencionalmente he elegido estos ejemplos, a pesar de que otras secretarías tienen un número menor de paraestatales bajo su férula, ya que en el caso de estos últimos se justifica plenamente la asignación, en función de que se trata de entes cuyas actividades están completamente subordinadas al cumplimiento de las funciones de las dependencias en cuestión. Sin embargo, tal no es el caso de los sectores antes mencionados, por ejemplo, en Gobernación se incluye a la Compañía Operadora de Teatros, Películas Mexicanas, S. A. de C. V., Publicidad Cuauhtémoc, S. A. y Productora e Importadora de Papel, S. A., de C. V. A Gobernación le corresponde regular y administrar en materia de medios masivos, pero eso no implica que necesariamente deba también asumir un *role* activo en el campo de los medios masivos, que por sus implicaciones de índole educativo deberían ser supervisadas por la Secretaría de Educación, ya que al permanecer exclusivamente bajo control de Gobernación, la poca experiencia de ésta en materia educativa y la tendencia natural que debe tener a sobrevalorar los aspectos de control político, pudiera implicar que fueran soslayados los fines de índole cultural.

En el caso del sector del Departamento del Distrito Federal, la inclusión de Industrial de Abastos constituye un ejemplo claro de la dificultad de asignar a los entes paraestatales ateniéndose a un solo criterio. Industrial de Abastos es, al mismo tiempo, responsable de la matanza y abasto de carne en el Distrito Federal y procesadora de alimentos elaborados a partir de la carne, cuyas ventas se extienden a toda la República, por lo que su localización en un sector estrictamente local representa una decisión en cierta forma unilateral. De alguna manera, los cambios que han debido introducirse, a través de los sucesivos Acuerdos Presidenciales de adscripción, transfiriendo entes de un sector a otro, constituyen un testimonio innegable de las dificultades para situarlos.

Otro problema directamente vinculado con el anterior, es el de la existencia de infraestructuras de control que, a través de la acumulación de experiencia (*know-how*) y de la generación de los recursos humanos y materiales que requiera el caso, hagan posible la operación efectiva de los controles. No cabe la menor duda de que, en algunos de los sectores, se ha previsto una infraestructura de control con la envergadura necesaria, a fin de hacer frente a la tarea de control que la ley y los Acuerdos Presidenciales les otorguen. Tal es el caso de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, donde existen 4 direcciones generales exclusivamente avocadas al control de entes paraestatales: la de Coordinación de la Industria Paraestatal, la de Industria Básica Paraestatal, la de Industria de Transformación Paraestatal y la de Servicios Técnicos a la Industria Paraestatal. Sin embargo, aun en

este caso queda vigente la proposición de las ventajas que ofrecen los entes intermedios o *holdings*, debido a que el número total de entes incluidos en el sector de SEPAFIN asciende a 243, lo que permite plantear que los que no se encuentren controlados a través de los *holdings* existentes, antes mencionados, pudieran ser agrupados en torno a otros, existentes o por crearse.

En el caso de los sectores cuyas infraestructuras de control no sean adecuadas, podría plantearse la alternativa de crearles tales sistemas, o bien, de agrupar los entes bajo el control de distintos entes intermedios o *holdings*, que contarán con las infraestructuras de control adecuadas. La segunda solución parece ser la más conveniente, ya que de esta manera se evitaría la necesidad de crear 17 infraestructuras de control para cada uno de los sectores, lo que sería duplicatorio de esfuerzos y gastos, y aún así, pudiera no ser una solución viable, por no disponerse del personal capacitado y con la experiencia que requiere la operación de los sistemas de control. Por otra parte, la utilización de *holdings* o entes intermedios permitiría la agrupación de entes paraestatales provenientes de diversos sectores, lo que no sólo implicaría un ahorro evidente, sino que terminaría con las distribuciones sectoriales poco funcionales, que obligan a la ubicación de los entes dentro de los diversos sectores, con base en criterios unilaterales. Las secretarías y departamentos de Estado interesados, podrían continuar ejerciendo su control en forma inmediata a través del *holding* o ente intermedio, en el que estarían debidamente representadas y al que podrían requerir toda la información necesaria, al propio tiempo que podrían continuar interviniendo directamente en otros controles, por ejemplo, los de índole presupuestal o algunos de los de regulación sobre actos, a través de la aprobación previa correspondiente que fuese requerida a los entes paraestatales que se propusieran realizar determinado tipo de actos.

Una delimitación de controles entre los entes intermedios y los coordinadores de sector evitaría una innecesaria duplicación; por ejemplo, si se siguiera el ejemplo de los entes paraestatales que están sometidos al control de NAFINSA, se produciría una diferenciación de controles entre los que preferentemente ejerce esta última y los que ejercen las secretarías y departamentos de Estado. En efecto, mientras los *holdings* o entes intermedios controlan a través de los consejos de administración, el crédito y, como último recurso, la remoción de funcionarios, el control burocrático se dirige fundamentalmente al control presupuestario y al de regulación sobre actos. Mayormente, la acción de los *holdings* o entes intermedios tiene como objetivo el control por resultados y el control de gestión, para lo que cuentan con una infraestructura de control muy desarrollada, por ejemplo, la Gerencia de Empresas de NAFINSA. Además, NAFINSA cuenta con una experiencia acumulada por cerca de 45 años, muchos más que los de cualquier secretaría o departamento de Estado, ya que su infraestructura de control no se

ha visto sujeta a los vaivenes de las reestructuraciones que han padecido las dependencias burocráticas, ni al frecuente cambio de sus cuadros, como es el caso de las secretarías y departamentos de Estado.

Por otra parte, el número de empresas que controla NAFINSA (71 empresas de participación estatal), le permite la profundización adecuada para responsabilizarse por el éxito del control por gestión o por resultado, particularmente en sus aspectos técnicos, ya que los *holdings* o entes intermedios pueden conservar una mayor independencia técnica en comparación con las dependencias de las secretarías y departamentos de Estado; además, pueden dar a los planes a largo plazo una solución de continuidad por ser relativamente ajenos a los frecuentes relevos de la burocracia federal.

El control sectorial, de acuerdo con lo establecido por el artículo 50 LOAPF, se traduce en acciones de planificación, coordinación y evaluación de las entidades de la administración paraestatal que les adscriba el Ejecutivo Federal. El artículo 6o. LPC y GPF concreta las facultades de las entidades controladoras, secretarías y departamentos de Estado, otorgándoles las de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que les sean adscritas. Por último, el Acuerdo de Sectorialización, publicado en el Diario Oficial del 17 de enero de 1977, dispone que las secretarías o departamentos de Estado serán el conducto para que se presenten los proyectos de presupuesto de los entes adscritos, mismos que otorgarán su conformidad, en su caso, y los remitirán a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación final (Artículo 2, inciso *b*). Igualmente, señala a los coordinadores de los sectores como los conductos para someter a las secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público, los proyectos y programas de actividades de los entes paraestatales que requieran de crédito para su financiamiento (Artículo 2, inciso *c*).

Por lo que se refiere a la planificación, el único testimonio escrito, dotado de una amplia difusión, es el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (publicado en el Diario Oficial del 17 de mayo de 1979). Dicho plan incluye a todo el sector industrial, público y privado, y otorga prioridades sectoriales a la agroindustria y la fabricación de bienes de capital. Asimismo, el plan otorga prioridades regionales, conforme a tres zonas en que se divide al territorio nacional: Zona I, de estímulos preferenciales, incluye los puertos industriales y otras áreas costeras, localidades fronterizas con posibilidades de expansión y ciudades del interior de la República, consideradas como prioritarias en el Plan Urbano; la Zona II, de prioridades estatales, incluye a los municipios que los ejecutivos de las entidades federativas y el Gobierno Federal seleccionen para la ubicación de actividades industriales; y la Zona III, de ordenamiento y regulación, que incluye al Distrito Federal y otros municipios conurbados, así como municipios próximos que integran el área llamada de "consolidación".

El Plan incluye al sector de la industria paraestatal, dentro de los instrumentos de acción indirecta, previendo una expansión del mismo, en función de las estimaciones de inversión en las empresas paraestatales por ramas de la actividad económica, estimadas para el periodo 1979-1982 e, incluso, con una proyección para los periodos 1983-1986 y 1987-1990. No obstante, el grado de desagregación del plan, como aparece publicado, es todavía insuficiente para estar en condiciones de afirmar que se encuentra formulado en términos operacionables. El 19 de marzo de 1979, se publicó en el Diario Oficial el Decreto que dispone la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Industrial, ordenando la instalación de la Comisión Nacional de Fomento Industrial, cuya función será proponer al Ejecutivo la política de desarrollo industrial, la evaluación y coordinación de acciones de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal (Artículo 12). La Comisión Intersecretarial se integra con las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comunicaciones y Transportes, y Asentamientos Humanos y Obras Públicas, quienes la integrarán en forma permanente, con voz y voto; los directores generales de NAFINSA y SOMEX concurrirán con voz, así como los representantes de otras secretarías de Estado, que podrán concurrir con voz y voto, cuando sean invitados. El propio decreto establece la obligación de todas las entidades de la Administración Pública Federal de suministrar la información que la Comisión requiera, previo acuerdo del coordinador del sector (Artículo 13). No obstante, el Plan de Desarrollo Industrial parece ser sólo indicativo, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 3o. del decreto en cuestión, que utiliza la siguiente expresión: "Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, cumpliendo los requisitos que en cada una procedan, *tomarán en cuenta* los objetivos, políticas y metas previstas en el Plan, al definir sus acciones y proyectos de inversión que incidan en el desarrollo industrial."

El control a través de planificación es preferible al regulatorio, aunque implica ciertos problemas que deben resolverse previamente. La infraestructura de control debe ser considerablemente más sofisticada que la que opera el sistema de control regulatorio. Además, la evaluación de la gestión y su conformidad con el plan ofrece, por una parte, un sinnúmero de dificultades que derivan de la gran cantidad de variables que pueden incidir en el resultado final de la gestión; por la otra, dicha evaluación requiere de conocimientos especializados que exceden a aquéllos que presupone el control regulatorio. Otro problema más es el que plantea el uso de los criterios o indicadores que se utilicen para evaluar los resultados. Los criterios que se diseñen deben ser accesibles a los entes controladores y su formulación debe ser hecha en tales términos, que resulten operacionables y sean ava-

lorativos.³⁵ Uno de los criterios que responde a tales requerimientos es el de rentabilidad; sin embargo, su adopción no puede ser universal. En primer término, tendrían que excluirse los organismos descentralizados, en particular aquellos que realizan funciones asistenciales, de interés social o accesorias a aquellas que efectúan los órganos centralizados de la Administración Pública Federal, de las que dependen los entes. También en el caso de las empresas públicas, podría ser necesario hacer restricciones por sector, región, ramo industrial y aún excluir casuísticamente a algunas empresas, por motivos excepcionales.

En el caso de controles como los de planificación, de resultados y de gestión, se precisa de un mayor conocimiento e inmediatez del órgano controlador, con respecto del controlado. Por la misma razón, es en esta área donde más operante resulta la intervención de *holdings* o entes intermedios. Ello no quiere decir que necesariamente se excluya el control de dependencias burocráticas, ya que los dos controles pueden articularse de manera que se complementen. El control burocrático podría hacer énfasis en aspectos regulatorios y en aquellos aspectos de planificación que se refieran a la coordinación sectorial y a la articulación de los planes de las empresas con los planes globales de nivel macroeconómico. El control de los entes de gestión podría enfocarse más al control de gestión y de resultados, teniendo en cuenta los criterios de eficiencia y eficacia, así como los aspectos de planificación vinculados con niveles microeconómicos, tales como: mercado, productividad, capitalización, etc.

La planificación supone una corriente de información actualizada y exacta, que se transmite por los entes controlados hacia los controladores; de otro modo, estos últimos no estarían en posibilidad de configurar objetivos, metas y criterios de evaluación realistas y operantes. Así, la falta de la información adecuada que deban aportar los entes controlados, o la imposibilidad de digerir y sistematizar la información recibida, por parte del órgano controlador, debido al volumen de la información o por la carencia de cuadros capacitados, representa un obstáculo a la posibilidad de instrumentar en forma efectiva un control presupuestario y de gestión. Otra dificultad adicional que ofrece el control presupuestal, que está íntimamente relacionada con el problema de información e infraestructura de control, consiste en la dificultad de implementar un sistema de estímulos y sanciones para la gerencia, y de incentivos y productividad para los trabajadores; ambos sistemas contribuirían grandemente a hacer posible el control por resultados, al incentivar a la gerencia y a los trabajadores para que logren los objetivos y metas señalados en los planes.

El control presupuestal que se realiza a nivel sectorial, puede ser mucho

³⁵ *Idem*, p. 122.

más efectivo que el que se realizaba con anterioridad, ya que con la distribución de los entes paraestatales entre las diversas secretarías y departamentos de Estado, ha disminuido la cantidad que cada uno tiene que controlar y la heterogeneidad que éstos presentan es menor. Sin embargo, resta por formular otra diferenciación más dentro del control presupuestal por los sectores, según que se trate de entes públicos descentralizados o de empresas de participación estatal. Las empresas de participación estatal, a diferencia de la administración pública centralizada y de los organismos descentralizados típicos (esto es, excluyendo las empresas que indebidamente han sido organizadas como organismos descentralizados) tienen un régimen presupuestal totalmente diverso al de la burocracia. En efecto, mayormente los ingresos de la burocracia provienen del Fisco, mientras que las empresas pueden tener, además, recursos provenientes de la venta de bienes y servicios, amortización de bienes, constitución de reservas, ganancias, créditos bancarios, disminución de inventarios, y aún del financiamiento que provenga de sus proveedores y compradores.³⁶ Es pertinente mencionar que en nuestro sistema —a diferencia de los países socialistas de planificación centralizada o de algunos países del tercer mundo— no existen reglas para la distribución de las ganancias netas, las que, en el caso de existir, son generalmente destinadas a los proyectos de modernización y expansión de las propias industrias.³⁷

Por lo que hace al rubro de egresos, la diferenciación entre los presupuestos burocráticos y los de las empresas, es también considerable. La mayor parte de los egresos de la burocracia están incluidos en la nómina y en las partidas destinadas a adquisiciones u otro género de inversiones que ofrecen patrones relativamente regulares, en contraste con los egresos de las empresas en las que cada industria puede tener un patrón distinto; aún dentro de un mismo ramo industrial puede haber patrones diferentes, que derivan de la dimensión de la empresa y de la sofisticación de la tecnología que utilice. Además, dentro de los egresos pueden estar incluidos gastos considerables, correspondientes a costos de producción, particularmente, por lo que hace a las industrias intensivas de capital. Existe aún otra diferencia, ya que en las empresas los egresos pueden determinar los ingresos, de tal manera que una reducción de los primeros puede tener un efecto multiplicador sobre los segundos y el Estado puede acabar por perder en ingresos propios más de lo que ahorró en inversión.³⁸

Todo lo anterior hace aconsejable que los presupuestos de las empresas

³⁶ *Ibidem*, p. 139.

³⁷ Tawfik, Hassan y otros, *Egipt, Public Enterprise and Development in the Arabs Countries*, International Center for Law in Development, 1977, pp. 99 a 101.

³⁸ Horacio, Boneo, proporciona un interesante ejemplo utilizando el caso de la remuneración del personal, *op. cit.*, p. 145 y ss.

se manejen con criterios diferentes y se controlen con sistemas diversos, y aun por cuadros de analistas distintos, cuando ello sea necesario para garantizar un tratamiento diferencial por parte de las infraestructuras de control burocrático de las dependencias que coordinan los sectores. Una vez más, se sugiere la utilización de *holdings* o entes intermedios, en los casos en que las empresas y organismos asignados a los sectores, no sean tan numerosos como para justificar la duplicación de las infraestructuras de control existentes, de manera que los entes paraestatales correspondientes a varios sectores se agrupen bajo el control de un mismo *holding*, en el que estarían representadas las secretarías de Estado coordinadoras de sector, independientemente que estas últimas conserven controles directos e inmediatos sobre los entes que comprenda su sector. Así como en el caso de que el número de organismos descentralizados y empresas sea tan grande que se justifique una subdivisión del sector en subsectores, a cuyo cargo podría estar un ente intermedio, subordinado a las dependencias que coordinan cada sector, según que, bajo un mismo ente intermedio, se incluyeran entes paraestatales pertenecientes a uno o a varios sectores.

Manuel BARQUÍN ÁLVAREZ *

* Director del Centro de Documentación Legislativa Universitaria e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.